



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

Аспекти публічного управління

www.aspects.org.ua

2018 ТОМ 6 № 6-7

Видається з вересня 2013 року
12 разів на рік

Дніпро
Видавництво «Грані»
2018



Аспекти публічного
управління

Науковий журнал

2018 Том 6 № 6-7

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 № 05/216 від 20.06.2018).

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

Індексується:

DOAJ
IndexCopernicus
ERIH PLUS
Google Scholar
Vernadsky National Library of Ukraine
CrossRef
eLibrary
Ulrichs web

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: Іванова С.А.,

Серьогіна Т.В., Сорокіна Н.Г., Рудік О.М.

Випусковий редактор: Лиман Д.С.

Коректор української мови: Дерубера А.В.

Коректор англійської мови: Комлева Ю.В.

Редакційна колегія

Серьогін С.М.

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

Абельсеїтова С.К.

к. тех. н., доц. (Казахстан)

Бачинський Я.

д. юр. н. (США)

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., проф.

Квітка С.А.

д. держ. упр., проф.

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.

Ружеви́чус Й.

д. екон. н., проф.

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)



Public Administration
Aspects

Scientific journal

6 (6-7) 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 № 05/216 dated 20.06.18)

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

Indexed:

DOAJ
IndexCopernicus
ERIH PLUS
Google Scholar
Vernadsky National Library of Ukraine
CrossRef
eLibrary
Ulrichs web

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 administration aspects» 2018

Editorial office

Editor in Chief: Kvitka S.A.

Deputy Chief Editor: Ivanova S.A., Serohina T.V.

Sorokina N.G., Rudik O.M.

Production Editor: Lyman D.S.

Corrector of Ukrainian language: Derebera A.V.

Corrector of English language: Komleva Y.V.

Editorial board

Seryohin S.M.	Full Prof. Dr., head of editorial board
Abelseitova S.K.	Assoc. Prof. PhD (Kazakhstan)
Bachynskiy Ya.	J. D. (USA)
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.	Full Prof. Dr.
Kvitka S.A.	Full Prof. Dr.
Krawchenko B.	Full Prof. Dr. (Kyrgyz Republic)
Kravchenko V.V.	Assoc. Prof. PhD
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
Ruzevicius J.	Full Prof. Dr. (Lithuania)
Serohina T.V.	Assoc. Prof. PhD
Sorokina N.G.	Assoc. Prof. PhD
Hozhylo I.I.	Full Prof. Dr.
Czubara T.	Full Prof. Dr. (Poland)

Зміст

С. 5
Акімова Л. М.
Механізми державного управління економічною безпекою України: аналіз чинників впливу, систематизованих за окремими сферами її розвитку

С. 14
Бобровська О. Ю
Теоретичні і методологічні засади організаційної побудови і функціонування територіальних громад як інтегрованих соціально-економічних організацій

С. 24
Євтухов О. В.
Тенденції розвитку соціальних ризиків у сучасному суспільстві: державно-управлінський аспект

С. 31
Тарасенко Т. М.
Розмежування політичної та кримінальної відповідальності у вимірі ціннісних основ публічного управління

С. 38
Турій О. В.
Державна політика у сфері реалізації співпраці громадянського суспільства, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування: правовий та управлінський аспекти

С. 45
Батанов О. В., Кравченко В. В.
Міське самоврядування як інститут громадянського суспільства: муніципально-правові проблеми взаємодії та функціонування

С. 54
Волинець С. С.
Щодо визначення поняття «державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства»

С. 64
Ясинська Н. А.
Значення економічної прaxeології у розвитку системи державного управління в Україні

Contents

P. 5
Akimova L. M.
Mechanisms of public administration of economic security of Ukraine: analysis of the factors of influence of systematized by individual spheres of its development

P. 14
Bobrovska O. Yu.
Theoretical and methodological foundations of the organizational construction and functioning of territorial communities as integrated socio-economic organizations

P. 24
Yevtukhov O. V.
Trends in the development of social risks in modern society: the state-management aspect

P. 31
Tarasenko T. M.
Delimitation of the political and criminal responsibility in terms of valuable basics of the public administration

P. 38
Turiy O. V.
State policy in the field of civil society cooperation, executive and local government: legal and managerial aspects

P. 45
Batanov O. V., Kravchenko V. V.
Local government as an institution of civil society: municipal-legal problems of interaction and functioning

P. 54
Volynets S. S.
Concerning the definition of the concept «state policy for promoting civil society development»

P. 64
Yasynska N. A.
The Importance of Economic Praxeology in the Development of Public Administration in Ukraine

Механізми державного управління економічною безпекою України: аналіз чинників впливу, систематизованих за окремими сферами її розвитку

Акімова Л. М., Національний університет водного господарства та природокористування

У статті досліджено підходи до трактування сутності поняття «економічна безпека держави» та проаналізовано основні складові економічної безпеки держави. Виділено зовнішні та внутрішні чинники економічної безпеки держави. Узагальнено чинники, які є потенційною загрозою економічної безпеки України. Охарактеризовано предмет, об'єкт і суб'єкт економічної безпеки. Запропоновано напрям щодо ефективності забезпечення економічної безпеки України.

Виявлено, що негативні економічні явища набувають ще більшого масштабу у зв'язку з відсутністю науково обґрунтованої стратегії національного розвитку, основаної на економічно безпечних орієнтирах, що передбачає розроблення теоретичних засад і використання інших наукових підходів до формування економічної безпеки держави в системі державного управління. Ігнорування заходів щодо забезпечення економічної безпеки може призвести до негативних соціально-економічних наслідків, негативного стану галузей економіки, збільшення рівня імпортої залежності тощо.

З'ясовано, що реалізація національних інтересів України можлива тільки на основі стійкого розвитку економіки. Місце, роль і пріоритет кожного з елементів безпеки визначаються обставинами, що реально складаються на певний період часу всередині й зовні об'єкта. Тому важливого значення сьогодні набуває проблема економічної безпеки України, що є визначальною в контексті існування і розвитку України як суверенної держави.

Ключові слова: державне управління; економічна безпека держави; глобалізація; загрози; складові економічної безпеки; ризики; чинники впливу; рівень економічної безпеки

Mechanisms of public administration of economic security of Ukraine: analysis of the factors of influence of systematized by individual spheres of its development

Akimova L. M., National University of Water and Environmental Engineering

The article explores the approaches to the interpretation of the essence of the concept of «economic security of the state» and analyzes the main components of the economic security of the state. The external and internal factors of economic security of the state are singled out. Factors that are a potential threat to the economic security of Ukraine are generalized. The subject, object and subject of economic security are characterized. A direction is proposed on the effectiveness of ensuring Ukraine's economic security.

It was revealed that negative economic phenomena are gaining an even larger scale due to the lack of a scientifically based national development strategy based on economically sound guidelines that envisage the development of theoretical foundations and the use of other scientific approaches to the formation of the state's economic security in the public administration system. Ignoring measures to ensure economic security can lead to negative social and economic consequences, the negative state of the economic branches, the increase in the level of import dependence and the like.

It is established that the realization of the national interests of Ukraine is possible only on the basis of sustainable economic development. The place, role and value of each of the security elements are determined by circumstances that actually develop for a certain period of time inside and outside the facility. Therefore, the problem of Ukraine's economic security, which is crucial in the context of the existence and development of Ukraine as a sovereign state, is becoming very important today.

Keywords: public administration; economic security of the state; globalization; threats; components of economic security; risks; factors of influence; level of economic security

Механизмы государственного управления экономической безопасностью Украины: анализ факторов влияния систематизированных по отдельным сферам ее развития

Акимова Л. Н., Национальный университет водного хозяйства и природопользования

В статье исследованы подходы к трактовке сущности понятия «экономическая безопасность государства» и проанализированы основные составляющие экономической безопасности государства. Выделены внешние и внутренние факторы экономической безопасности государства. Обобщены факторы, которые являются потенциальной угрозой экономической безопасности Украины. Охарактеризованы предмет, объект и субъект экономической безопасности. Предложено направление по эффективности обеспечения экономической безопасности Украины.

Выявлено, что негативные экономические явления приобретают еще больший масштаб в связи с отсутствием научно обоснованной стратегии национального развития, основанной на экономически безопасных ориентирах, которые предусматривают разработку теоретических основ и использования других научных подходов к формированию экономической безопасности государства в системе государственного управления. Игнорирование мероприятий по обеспечению экономической безопасности может привести к негативным социально-экономическим последствиям, негативному состоянию отраслей экономики, повышению уровня импортной зависимости и тому подобное.

Установлено, что реализация национальных интересов Украины возможна только на основе устойчивого развития экономики. Место, роль и ценность каждого из элементов безопасности определяются обстоятельствами, реально складывающимися на определенный период времени внутри и снаружи объекта. Поэтому важное значение сегодня приобретает проблема экономической безопасности Украины, которая является определяющей в контексте существования и развития Украины как суверенного государства.

Ключевые слова: государственное управление; экономическая безопасность государства; глобализация; угрозы; составляющие экономической безопасности; риски; факторы влияния; уровень экономической безопасности

Постановка проблеми.

Рівень економічної безпеки держави залежить від рівня функціонування й розвитку економічної системи, у тому числі усіх компонентів у взаємозв'язку і взаємозалежності. Негативні економічні явища набувають ще більшого масштабу у зв'язку з відсутністю науково обгрунтованої стратегії національного розвитку, основаної на економічно безпечних орієнтирах, що передбачає розроблення теоретичних засад і використання інших наукових підходів до формування економічної безпеки держави в системі державного управління. Уникнення економічної безпеки може призвести до негативних соціально-економічних наслідків, негативного стану галузей економіки, збільшення рівня імпортової залежності тощо. Саме тому актуальним є дослідження чинників впливу на економічну безпеку держави, систематизовану за окремими сферами її розвитку.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Теоретико-методологічним засадам вивчення економічної безпеки України присвячено багато праць вітчизняних і зарубіжних учених, зокрема Л. Абалкін, В. Бурцева, Я. Базилюка, А. Бесчаст-

ного, З. Варналія, О. Власюка, В. Горбуліна, М. Гальчинський, В. Геєць, А. Гуменюка, М. Денисенко, М. Єрмошенка, Я. Жаліла, Дж. Кенана, І. Мігус, А. Мокія, Х. Моргентгау, В. Мутріяна, С. Окіта, В. Тритяка, М. Флейчук, В. Шевчук та ін.

Проте огляд наукових досліджень підводить до висновку, що деякі методологічні та теоретичні питання економічної безпеки держави ще не достатньо досліджені та потребують подальшого вивчення.

Метою дослідження є обгрунтування чинників впливу на економічну безпеку держави, систематизовану за окремими сферами її розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Реалізація національних інтересів України можлива тільки на основі стійкого розвитку економіки. Місце, роль і пріоритет кожного з елементів безпеки визначаються обставинами, що реально складаються на певний період часу всередині й зовні об'єкта. Тому важливого значення сьогодні набуває проблема економічної безпеки України, що є визначальною в контексті існування і розвитку України як суверенної держави.

До інтересів в економічній сфері слід зарахувати: підтримку стабільного курсу національ-

ної валюти, захист від тероризму і кримінальної загрози, раціональне використання природних ресурсів, захист вітчизняного товаро-виробника тощо. Національні економічні інтереси лягають в основу економічної політики, що провадиться державою, і важливою складовою якої є забезпечення економічної безпеки [1].

Важливо зауважити, попри те, що визначення поняття «економічна безпека» має важливе значення для коректного формування державної політики, в економічній сфері загалом на сьогодні як в Україні, так і за її межами відсутнє єдине розуміння щодо визначення цієї категорії. Адже саме поняття «економічна безпека» належить до числа тих, які, з одного боку, всім інтуїтивно зрозумілі, а з другого – важко визначаються в досить коректній та вичерпній формі.

У сучасній науковій періодиці натрапляємо на різні тлумачення поняття «економічна безпека»:

- це кількісна та якісна характеристика економічних властивостей системи з погляду її здатності до самовиживання та розвитку в умовах дестабілізуючої дії непередбачуваних і важкопрогнозованих зовнішніх та внутрішніх факторів [2];

- це стан найбільш ефективного використання ресурсів для нейтралізації загроз і забезпечення стабільності в сучасності та майбутньому;

- це стан захищеності суб'єкта господарювання від усіх внутрішніх і зовнішніх загроз з метою якнайефективнішого використання наявних ресурсів для реалізації інтересів відповідно до його стратегічних цілей і завдань [3];

- це процес, спрямований на створення умов для безперервного пристосування (адаптації) господарської діяльності або економічного функціонування до зміни в зовнішньому оточенні в процесі досягнення поставленої мети [4].

Забезпечення ж економічної безпеки – одна з найважливіших функцій держави. Це гарантія незалежності держави, умова стабільності й ефективної життєдіяльності суспільства. Економіка є однією з життєвоважливих сторін діяльності особи, суспільства і держави, а отже поняття національної безпеки буде неповним без всеохоплюючого оцінювання життєздатності економіки, її міцності, надійності з урахуванням наявності реальних і потенційних зовнішніх і внутрішніх загроз. У зв'язку з цим забезпечення економічної безпеки належить до найважливіших національних пріоритетів.

Для з'ясування змісту поняття «економічна безпека держави» звернемося до загальнонаукових методів розроблення та уточнення понять, думок науковців, які тлумачать суть і складові цього поняття (табл. 1).

Таблиця 1

Результати узагальнення існуючих підходів до визначення терміну «економічна безпека»

№ п/п	Автор	Визначення терміну
1.	Л. Абалкін [5]	Економічна безпека держави – це стан економічної системи, який дозволяє їй розвиватися динамічно, ефективно, вирішувати соціальні задачі і коли держава має можливість розробляти та впроваджувати в життя незалежну економічну політику.
2.	В. Мунтіян [6]	Економічна безпека держави – це загальнонаціональний комплекс заходів, який направлений на постійний та стабільний розвиток економіки держави та включає механізм протидії внутрішнім та зовнішнім загрозам.
3.	В. Бурцев [7]	Економічна безпека держави – охоплює захищеність всієї системи економічних відносин, які визначають прогресивний розвиток економічного потенціалу країни і забезпечують підвищення рівня добробуту всіх членів суспільства, його окремих соціальних груп, а також формують основи обороноздатності країни, захищеність від небезпек та загроз, джерелом яких є внутрішні та зовнішні протиріччя.
4.	М. Єрмошенко [8]	Економічна безпека держави – це такий стан економічного механізму країни, який характеризується збалансованістю і стійкістю до негативного впливу внутрішніх і зовнішніх загроз, його здатністю забезпечувати на основі реалізації національних економічних інтересів сталий і ефективний розвиток вітчизняної економіки і соціальної сфери.

5.	I. Мігус, Васенко В.К. [9]	Економічна безпека держави – це стан економічного забезпечення національної безпеки держави, загальнонаціональний комплекс заходів, спрямованих на постійний, збалансований та стабільний розвиток економічної системи держави, забезпечення самодостатності та стійкості системи, що включає механізм протидії внутрішнім і зовнішнім загрозам.
----	----------------------------------	--

Джерело: систематизовано автором

Враховуючи вище зазначене, доцільно надати таке визначення: економічна безпека держави – це сукупність умов, що забезпечують незалежність національної економіки, її стабільність і стійкість, здатність до постійного відновлення і самовдосконалення, здатність економіки забезпечувати ефективно задоволення ендогенних та екзогенних суспільних потреб.

Загалом стан економічної безпеки держави характеризує загальний рівень економіки держави; наявність і рівень загроз державі, суспільству й особі; ефективність економічної політики держави і державного регулювання економіки; повноту реалізації функції держави.

У цілому економічна безпека держави характеризується системою понять, основними з яких є: чинники, об'єкти, загрози, збитки, критерії і показники, стратегії і заходи забезпечення безпеки [10].

Об'єкт економічної безпеки держави – це той стан економіки, який з боку суспільства бажано зберегти або розвивати у прогресуючих масштабах. До об'єктів економічної безпеки України належать не тільки держава, її економічна система та всі природні багатства, а й суспільство з його інститутами, установами, філіалами, а також кожна окрема особа.

Суб'єкти економічної безпеки держави – держава і суспільство з усіма його інституціями. Якщо конкретизувати, то суб'єктами економічної безпеки є державні та місцеві органи виконавчої

і законодавчої влади; міністерства, відомства, комерційні і некомерційні організації, громадські організації, окремі громадяни тощо.

Предметом державної діяльності в галузі економічної безпеки є: визначення і моніторинг чинників, що підривають стійкість соціально-економічної системи і держави в коротко- і довгостроковій перспективі; формування економічної політики та інституційних перетворень, що усуває або пом'якшує шкідливий вплив цих чинників у рамках єдиної програми економічної реформи [11].

Економічна безпека держави, будучи однією з визначальних складових підсистем національної безпеки держави, водночас має складну структуру, охоплюючи власні складові. Перелік складових економічної безпеки є дещо суперечливим. Це пов'язано з тим, що окремі складові національної безпеки, визначені законодавством, входять до системи економічної безпеки, що викликає критичні зауваження науковців і практиків. Більшість дослідників економічної безпеки дійшли висновку, що основними структурними елементами економічної безпеки, які необхідно застосувати під час аналізу економічної безпеки України, є: сировинно-ресурсна безпека; енергетична безпека; фінансова безпека; соціальна безпека; інноваційно-технологічна безпека; продовольча безпека; зовнішньоекономічна безпека (табл. 2).

Таблиця 2

Складові економічної безпеки України

№ п/п	Структура економічної безпеки держави	Характеристика структурних елементів економічної безпеки держави
1	Макроекономічна	збалансованість макроекономічних відтворювальних корпорацій
2	Фінансова	забезпечує ефективне функціонування національної економічної системи та економічне зростання.
3	Зовнішньоекономічна	забезпечує мінімізацію збитків держави від дії негативних зовнішніх економічних чинників.

4	Інвестиційна	забезпечує довгострокову позитивну економічну динаміку при незалежному рівні фінансування науково-технічної сфери.
5	Соціальна	забезпечує гідний і якісний рівень життя населення.
6	Науково-технологічна	забезпечує належне функціонування національної економіки, достатнє для конкурентоздатності вітчизняної продукції.
7	Енергетична	забезпечує захищеність національних інтересів у енергетичній сфері від наявних і потенційних загроз внутрішнього та зовнішнього характеру.
8	Демографічна	забезпечує розвиток України з урахуванням сукупності збалансованих демографічних інтересів держави, суспільства й особистості.
9	Продовольча	гарантує соціально-економічну та політичну стабільність у суспільстві, стійкий та якісний розвиток нації

Джерело: складено автором на основі [12-14]

Таким чином, визначення економічної безпеки полягає у таких аспектах її трактування:

- монетарному (кількісному), що передбачає можливість оцінки рівня економічної безпеки держави, регіону, суб'єктів підприємницької діяльності на основі ретроспективного дослідження результатів їх фінансово-господарської діяльності, а також на основі аналізу рівня достатності фінансових ресурсів підприємств, регіонів і держави. Таке оцінювання є підґрунтям для визначення рівня економічної безпеки у перспективних періодах;

- немонетарному (якісному), що передбачає ідентифікацію основних чинників впливу (загроз) на стан економічної безпеки з метою диверсифікації ризиків фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання та своєчасного реагування в умовах динамічного ринкового середовища [15].

В цілому сутність і стратегія економічної безпеки не обмежуються проблемами еко-

номічного зростання на основі конкуренції, розвитку споживчого та інвестиційного попиту, але включають також проблеми створення ринку цінних паперів, вирішення завдань оптимізації відносин власності й менеджменту, а також гнучкого державного регулювання ринкової економіки. На правильне розуміння сутнісних властивостей та індикаторів економічної безпеки впливають процеси в системі господарювання. Так, зміни у відносинах власності значною мірою визначають сутнісні детермінанти і якісні властивості характеристики економічної безпеки.

Для глибокого дослідження і пропозицій щодо вдосконалення системи забезпечення економічної безпеки держави доцільно визначити чинники, які впливають на якість забезпечення економічної безпеки держави. Перш за все слід відзначити, що усі ці чинники доцільно поділяти на дві загальні групи: зовнішні та внутрішні (табл. 3).

Таблиця 3

Внутрішні та зовнішні чинники впливу на економічну безпеку держави

№ п/п	Складові елементи внутрішніх та зовнішніх чинників впливу
Внутрішні чинники	
1	законодавчі;
2	високий рівень тінізації економіки;
3	стабільність банківської системи і фондового ринку, ефективність використання бюджетних коштів, умови кредитування, наявні валютні ризики тощо;
4	структурні диспропорції;
5	соціально-економічні;
6	методи та засоби організації управління виробництвом;
7	природні;
8	техногенні.

Зовнішні чинники	
1	рівень розвитку національної структури зовнішньоекономічних зв'язків держави;
2	привабливість економіки держави для іноземних інвестицій;
3	стан «тіньової» економіки у державі в частині «прозорості» зовнішньоекономічних операцій;
4	активність міжнародної економічної злочинності на території держави;
5	міжнародний імідж держави.

Джерело: складено автором

Тривалий час існувало розуміння економічної безпеки як однієї із характеристик глобального військового протистояння соціалістичних і капіталістичних систем, тобто економічна безпека розглядалась як забезпечення життєдіяльності національних економік в умовах військових дій і «холодної війни». Як різновиди цієї концепції існували підходи, відповідно до яких економічна безпека розумілася як забезпечення можливості країни вижити в умовах стихійних лих і екологічних катастроф або в умовах національних і світових економічних криз [19].

Формування системи національної економічної безпеки повинно здійснюватися, виходячи з цілей і принципів забезпечення економічної безпеки, шляхом розробки ефективних механізмів, які регулюють стосунки в сфері економіки, створення державних інститутів в цій сфері, визначення основних напрямків та інструментів їхньої діяльності, а також налагодження системи контролю за цією діяльністю [20].

Економічна безпека держави є фундаментальною основою успішного розвитку держави і невід'ємною частиною її національної безпеки, характеризує стан економічного розвитку держави, який повною мірою забезпечує розвиток та ефективне усунення як внутрішніх, так і зовнішніх загроз.

Загрози – це зміни в зовнішньому або внутрішньому середовищі, які призводять до небезпечних змін предмета безпеки [16].

Проте, перш за все, необхідно виділити, які саме загрози є потенційними в економічній безпеці держави:

- зменшення ВВП, зниження інвестиційної та інноваційної активності і науково-технічного та технологічного потенціалу, зменшення обсягу досліджень за стратегічно важливими напрямками інноваційного розвитку, ослаблення системи державного регулювання і контролю у сфері економіки;

- недостатні темпи відтворювальних процесів і подолання структурної деформації в економіці; критична залежність національної еко-

номіки від кон'юнктури зовнішніх ринків, низькі темпи розширення внутрішнього ринку;

- нераціональна структура експорту з переважно сировинним характером і малою питомою вагою продукції з великою часткою доданої вартості;

- велика боргова залежність держави, критичні обсяги державних зовнішнього і внутрішнього боргів;

- небезпечне для економічної незалежності України зростання частки іноземного капіталу у стратегічних галузях економіки;

- неефективність антимонопольної політики та механізмів державного регулювання природних монополій, що ускладнює створення конкурентного середовища в економіці;

- неефективність використання паливно-енергетичних ресурсів, недостатні темпи диверсифікації джерел їх постачання і брак активної політики енергозбереження, що створює загрозу енергетичній безпеці держави.

Прогалини в законодавстві, пов'язані з розв'язанням проблем забезпечення ефективного контролю з боку держави за вивезенням за кордон товарів (насамперед сировини природного походження), а також використанням протиправних і напівлегальних схем виведення валюти. Усі ці чинники є не лише реальною загрозою економічній безпеці України, а й безпосередньо підривають основи національної безпеки [17].

На нашу думку, істотним недоліком Закону України «Про основи національної безпеки України» [21] є те, що більшість його положень мають декларативний характер, створюючи умови для суб'єктивної оцінки змісту норм та критеріїв їх виконання. Вважаємо, що закон у своїй основі має складатися з правових норм, які встановлюють загальнообов'язкові правила поведінки (права та обов'язки) учасників суспільних відносин [18].

Правову складову економічної безпеки, можна означити наявністю таких небезпечних чинників, як нестабільність у правовому регулюванні відносин у сфері економіки, у тому числі

фінансової (фіскальної) політики держави; недостатньо швидке, а в багатьох випадках і запізнiле, нормотворче реагування на ринкові зміни як усередині держави, так і за її межами, відсутність ефективної програми запобігання економічним і фінансовим кризам; зростання кредитних ризиків; «тінізація» національної економіки; переважання в діяльності управлінських структур особистих, корпоративних, регіональних інтересів над загальнонаціональними

Враховуючи вище зазначене, економічна безпека держави має забезпечуватися, перш за все, ефективністю самої економіки разом із спеціальними захисними заходами, здійснюваними державою, вона повинна захищати себе сама на основі високої продуктивності праці, якості й конкурентоспроможності продукції. Забезпечення економічної безпеки держави не є прерогативою будь-якого одного державного відомства, служби. Вона повинна підтримуватися всією системою державних органів, усіма ланками і структурами економіки.

Політика держави щодо економічної безпеки має бути комплексною та забезпечувати стабільне функціонування і достатні рівні безпеки її окремих складових. Першочергові заходи, які можуть бути застосовані для підвищення рівня фінансової безпеки економіки України в цілому, мають бути спрямовані на: зменшення дефіциту державного бюджету, зниження рівня інфляції, підвищення обсягів кредитування підприємницьких структур, зниження частки готівкового обороту, підвищення обсягів іноземних інвестицій в економіку, стабілізацію курсу національної валю-

ти, нарощення обсягів фінансових ресурсів з метою стійкого економічного розвитку економіки в довгостроковій перспективі. Крім того, необхідним є розробка механізмів забезпечення безперервного оперативного моніторингу можливих загроз фінансовій безпеці економіки України, а також проведення адекватних заходів щодо мінімізації їх негативного впливу.

Висновки.

Рівень економічної безпеки держави, насамперед, зумовлюється її геополітичним та економіко-географічним положенням і зв'язаним із цим розміщенням виробничих сил на її території, доступом стратегічних ресурсів, у тому числі фінансових. Гарантування економічної безпеки держави і формування ефективних механізмів управління нею є одним із пріоритетних завдань в умовах всеохоплюючого впливу глобалізації на національну економіку.

Створення дієвої системи гарантування економічної безпеки надасть можливість уникнути негативних наслідків і нівелювати загрози швидкого відкриття національної економіки у глобалізаційному середовищі, забезпечити її конкурентоспроможність, захистити вітчизняного товаровиробника й ефективно взаємодіяти з міжнародними фінансовими та економічними структурами. Виявлені чинники впливу на формування економічної безпеки держави дозволяють ґрунтувати рішення на основі пріоритетності кожного з чинників, забезпечити нейтралізацію загроз і дієву адаптацію до змін глобалізаційного середовища.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Євдокименко В. К. Функції регіонального управління економікою: глобалізаційний вимір / В. К. Євдокименко. – Чернівці, 2006. – 272 с.
2. Воробйов В. І. Методичні основи побудови комплексної системи економічної безпеки підприємства / В. І. Воробйов // Наукові записки: наук. фах. вид. – 2011. – № 1. – С. 38-44.
3. Власюк О. С. Теорія і практика економічної безпеки в системі науки про економіку / О. С. Власюк // Нац. ін-т проблем міжнародної безпеки при Раді нац. безпеки і оборони України. – Київ, 2008. – 48 с.
4. Амитан В. Н. Экономическая безопасность: понятие, концепция / В. Н. Амитан, В. Н. Амитан, А. Г. Амитан // Прометей: регіональний збірник наукових праць з економіки. – Донецьк, 2000. – С. 333.
5. Абалкин Л. И. Экономическая безопасность России: угрозы и их отражение / Л. И. Абалкин // Вопросы экономики : научн. практ. журнал. – 1994. № 12. – С. 4-13.
6. Мунтян В. І. Економічна безпека України: навч. Посібник / В. І. Мунтян. – Київ: Лібра, 1999. – 462 с.
7. Бурцев В. В. Факторы финансовой безопасности России / В. В. Бурцев // Менеджмент в России и зарубежом : науч. практ. журнал. – 2001. – № 1. – С. 55-70.
8. Єрмошенко М. М. Фінансова безпека держави: національні інтереси, реальні загрози, стратегія забезпечення / М. М. Єрмошенко. – Київ: 2001. – 309 с.
9. Шульга І. П. Економічна безпека держави, суб'єктів господарювання та тіньова економіка / І. П. Шульга, В. К. Васенко. – Черкаси, 2010. – 367 с.
10. Варналій З. С. Економічна безпека: навч. посіб. / З. С. Варналій та ін. – Київ: Знання, 2009. – 647 с.
11. Мішина І. Г. Економічна безпека в умовах ринкових трансформацій: дис. ... канд. екон. Наук / І. Г. Мішин. – Донецьк, 2007. – 235 с.

12. Пастернак-Таранушенко Г. А. Економічна безпека держави / Г. А. Пастернак-Таранушенко. – Київ, 1994. – 112 с.
13. Карлова І. О. Вплив світових глобалізаційних процесів на економічний розвиток України / І. О. Карлова // Актуальні проблеми економіки: фак. ек. журнал. – 2008. – № 11. – С. 41-42.
14. Дудка Ю. П. Парадигма економічної глобалізації та її значення у формуванні концептуальної матриці економічної безпеки / Ю. П. Дудка // Економічний простір: зб. наук. праць. – 2009. – № 22/1. – С. 45-57.
15. Шлемко В. Т. Економічна безпека України: сутність і напрямки забезпечення / В. Т. Шлемко, І. Ф. Бінько. – Київ, 1997. – 144 с.
16. Нечипорук Л. В. Посилення загроз фінансовій безпеці держави в умовах фінансової глобалізації / Л. В. Нечипорук // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2012. – № 1. – С. 282-298.
17. Миколайчук А. Б. Методичний підхід до прогнозування рівня фінансової безпеки держави в системі моніторингу / А. Б. Миколайчук // Вісник економіки транспорту і промисловості. – 2012. – № 38. – С. 32.
18. Акімова Л. М. Теоретичні основи державного управління розвитком національної безпеки / Л. М. Акімова // Державне управління: удосконалення та розвиток: електронне наукове фахове видання. – 2015. – № 5.
19. Акімова Л. М. Етапи становлення економічної безпеки держави: зарубіжний та вітчизняний досвід / Л. М. Акімова // Державне управління: удосконалення та розвиток: електронне наукове фахове видання. – 2016. – № 8.
20. Акімова Л. М. Сутнісна характеристика основних загроз в економічній безпеці держави / Л. М. Акімова // Державне управління: удосконалення та розвиток: електронне наукове фахове видання. – 2016. – № 10.
21. Про основи національної безпеки України: Закон України: від 19.06.2003 № 964-IV // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

REFERENCES

1. Evdokimenko, V.K. (2006). *Funktsii rehionalnoho upravlinnia ekonomikoiu: hlobalizatsiinyi vymir* [Functions of regional economic management: globalization dimension]. Chernivtsi [in Ukrainian].
2. Vorobyov, V.I. (2011). Funktsii rehionalnoho upravlinnia ekonomikoiu: hlobalizatsiinyi vymir [Methodical bases of construction of the complex system of economic safety of the enterprise]. *Scientific notes: Sciences. profession. Kind, 1*, 38-44 [in Ukrainian].
3. Vlasjuk, O.S. (2008). Teoriia i praktyka ekonomichnoi bezpeky v systemi nauky pro ekonomiku [Theory and practice of economic security in the system of science of economics]. *National other issues of international security at the National Assembly. security and defense of Ukraine*. Kyiv [in Ukrainian].
4. Amitan, V.N, Amitan, V.N, & Amitan, A.G. (2000). Jekonomicheskaja bezopasnost': ponjatie, koncepcija [Economic security: concept, concept]. *Prometheus: regional collection of scientific papers on economics*. Donetsk [in Russian].
5. Abalkin, L.I. (1994). Jekonomicheskaja bezopasnost' Rossii: ugrozy i ih otrazhenie [Russia's economic security: threats and their reflection]. *Issues of economics: scientific. practice magazine, 12*, 4-13 [in Russian].
6. Muntian, V.I. (1999). *Ekonomichna bezpeka Ukrainy* [Economic security of Ukraine]. Kyiv: Libra [in Ukrainian].
7. Burtsev, V.V. (2001). Faktory finansovoj bezopasnosti Rossii [Factors of financial safety of Russia]. *Management in Russia and abroad, 1*, 55-70 [in Russian].
8. Yermoshenko, M.M. (2001). *Finansova bezpeka derzhavy: natsionalni interesy, realni zahrozy, stratehiia zabezpechennia* [Financial security of the state: national interests, real threats, strategy of providing]. Kyiv [in Ukrainian].
9. Shulga, I.P. & Vasenko, V.K. (2010). *Ekonomichna bezpeka derzhavy, subiektiv hospodariuvannia ta tinova ekonomika* [Economic security of the state, economic entities and the shadow economy]. Cherkasy [in Ukrainian].
10. Varnalius, S.S. (2009). *Ekonomichna bezpeka* [Economic security]. Kyiv: Knowledge [in Ukrainian].
11. Mishina, I.G. (2007). *Ekonomichna bezpeka v umovakh rynkovykh transformatsii* [Economic security in the conditions of market transformations]. Donetsk [in Ukrainian].
12. Pasternak-Taranushenko, G.A. (1994). *Ekonomichna bezpeka derzhavy* [Economic security of the state]. Kiev [in Ukrainian].
13. Karlova, I.O. (2008). Vplyv svitovykh hlobalizatsiinykh protsesiv na ekonomichni rozvytok Ukrainy [Influence of world globalization processes on economic development of Ukraine]. *Actual problems of the economy, 1*, 41-42 [in Ukrainian].
14. Dudka, Yu.P. (2009). Paradyhma ekonomichnoi hlobalizatsii ta yii zachennia u formuvanni kontseptualnoi matrytsi ekonomichnoi bezpeky [The paradigm of economic globalization and its importance in the formation of a conceptual matrix of economic security]. *Economic space, 22/1*, 45-57 [in Ukrainian].
15. Shlemko, V.T., & Binko, I.F. (1997). *Ekonomichna bezpeka Ukrainy: sutnist i napriamky zabezpechennia* [Economic security of Ukraine: the essence and directions of provision]. Kyiv [in Ukrainian].
16. Nechiporuk, L.V. (2012). Posylennia zahroz finansovii bezpetsi derzhavy v umovakh finansovoi hlobalizatsii [Increasing threats to the financial security of the state in the context of financial globalization]. *Collection of scientific works of the National University of State Tax Service of Ukraine, 1* [in Ukrainian].
17. Mykolaychuk, A.B. (2012). [Methodical approach to forecasting the level of financial security of the state in the monitoring system]. *Bulletin of the Economy of Transport and Industry, 38* [in Ukrainian].
18. Akimova, L.M. (2015). Teoretychni osnovy derzhavnogo upravlinnia rozvytkom natsionalnoi bezpeky [Theoretical Foundations of Public Administration for the Development of National Security]. *Public Administration: Improvement and Development, 5* [in Ukrainian].

19. Akimova, L.M. (2016). Etapy stanovlennia ekonomichnoi bezpeky derzhavy: zarubizhnyi ta vitchyzniani dosvid [Stages of the formation of the economic security of the state: foreign and domestic experience]. *Public Administration: Improvement and Development*, 8 [in Ukrainian].
20. Akimova, L.M. (2016). Sutnisna kharakterystyka osnovnykh zahroz v ekonomichnii bezpetsi derzhavy [Essential characteristic of the main threats in the economic security of the state]. *Public Administration: Improvement and Development*, 10 [in Ukrainian].
21. Pro osnovy natsionalnoi bezpeky Ukrainy: Zakon Ukrainy: vid 19.06.2003 № 964-IV [On the Fundamentals of National Security of Ukraine: Law of Ukraine № 964-IV from June 19, 2003]. (2003). *Bulletin of the Verkhovna Rada*, 39, Art. 35 I [in Ukrainian].

Акімова Людмила Миколаївна

Кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів та природокористування
Національний університет водного господарства та природокористування
33028, м. Рівне, вул. Соборна, 11

Akimova Liudmila

PhD, Assoc. Professor of the Department of Finance and Environmental Economics
National University of Water and Environmental Engineering
11 Soborna St., Rivne, 33028, Ukraine

Email: l_akimova@ukr.net ORCID: 0000-0002-2747-2775

Цитування: Акімова Л. М. Механізми державного управління економічною безпекою України: аналіз чинників впливу, систематизованих за окремими сферами її розвитку / Л. М. Акімова // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 6-7. – С. 5-13.

Citation: Akimova, L.M. (2018). Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia ekonomichnoiu bezpekoiu Ukrainy: analiz chynnykiv vplyvu, systematyzovanykh za okremymy sferamy yii rozvytku [Mechanisms of public administration of economic security of Ukraine: analysis of the factors of influence of systematized by individual spheres of its development]. *Public administration aspects*, 6 (6-7), 5-13.

Стаття надійшла / Article arrived: 28.05.2018

Схвалено до друку / Accepted: 12.06.2018

DOI: 10.15421/151834

УДК: 52.075:061.1:001.891.3(477)

Теоретичні і методологічні засади організаційної побудови і функціонування територіальних громад як інтегрованих соціально-економічних організацій

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

Обґрунтовані наукові положення щодо необхідності поглиблення, розширення і використання теорії організації при побудові і розвитку специфічних соціальних організацій – територіальних громад. Показана їх сумісність і ідентичність із організаціями виробничого характеру. Висвітлені питання значущості, першочерговості розгляду і вирішення завдань організаційного розвитку територіальних громад як сукупності складних, інтегрованих соціально-економічних організацій і соціальних інститутів організаційних форм розвитку суспільства на базовому, первісному рівні його існування в умовах децентралізації влади і модернізації місцевого самоврядування.

Досліджено еволюційний шлях теорії організації, методологічні і законодавчі засади якої спрямовані на організаційний розвиток підприємств переважно виробничого характеру. Здійснена детермінація можливостей використання законів організації і функціонування організацій до формування і функціонування територіальних громад як інтегрованих соціально-економічних складних організацій. Розглянута змістовна сутність моделей організацій і їх управлінські завдання як можливе організаційне підґрунтя для вдосконалення організаційних моделей розвитку громад.

Наведені докази необхідності подальшого розвитку теорії організації стосовно організацій нового типу – територіальних громад, діяльність яких забезпечується спільною територією проживання людей, розташованих у них різних організацій, взаємозв'язком, упорядкованістю і взаємозалежністю їх спільної діяльності, єдністю цілей спільного розвитку і участю жителів громад в їх досягненні. Побудовано алгоритм формування і обґрунтування теоретико-методологічного формулювання теорії організації стосовно соціальних організацій як підґрунтя сучасної інноваційної організації територіальних громад.

Ключові слова: теорія організації; принципи організації; закони організації; моделі організації; територіальна громада; соціальний інститут; організаційний розвиток

Theoretical and methodological foundations of the organizational construction and functioning of territorial communities as integrated socio-economic organizations

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

The scientific positions on the necessity of deepening, expanding and using the theory of organization when building and developing specific social organizations – territorial communities – are grounded. It is shown their compatibility and identity with organizations of production character.

A comparative analysis of the evolution and methodological and legislative support for using the organization's theory to use its instruments in the construction and functioning of territorial communities is carried out.

Issues of importance, priority of consideration and solving problems of organizational development of territorial communities as a set of complex, integrated social and economic organizations and social institutions of organizational forms of development of society at the basic, initial level of its existence in conditions of decentralization of power and modernization of local self-government are outlined.

The evolutionary way of the organization theory, the methodological and legislative principles of which are aimed at the organizational development of enterprises with a predominantly productive nature is studied, including the principles of constructing a bureaucratic model of the organization structure, the principles of constructing human relationships, the principles of the theory of perception, and others. Determination of the possibilities of using the laws on organization and functioning of organizations for the formation and functioning of territorial communities as integrated socio-economic complex organizations is carried out. The essence of the models of organizations and their management tasks as a possible organizational ground for improvement of organizational models of community development is considered.

The proof of the necessity of further development of the organization's theory concerning the organizations

of a new type – territorial communities, whose activities are ensured by the common territory of people living, in different organizations, the interconnection, orderliness and interdependence of their joint activities, the unity of the goals of joint development and participation of community residents in their achievement. The algorithm of the formation and substantiation of theoretical and methodological formulation of the organization's theory concerning social organizations as the basis of the modern innovation organization of territorial communities is constructed.

Keywords: organization theory; principles of organization; organization's laws; organization models; local community; social institution; organizational development

Теоретические и методологические основы организационного построения и функционирования территориальных громад как интегрированных социально-экономических организаций

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

Обоснованы научные положения о необходимости углубления, расширения и использования теории организации при построении и развитии специфических социальных организаций – территориальных громад. Показана их совместимость и идентичность с организациями производственного характера. Освещены вопросы значимости, первоочередности рассмотрения и решения задач организационного развития территориальных громад как совокупности сложных, интегрированных социально-экономических организаций и социальных институтов организационных форм развития общества на базовом, начальном уровне его существования в условиях децентрализации власти и модернизации местного самоуправления

Исследовано эволюционный путь теории организации, методологические и законодательные основы которой направлены на организационное развитие предприятий преимущественно производственного характера. Осуществлена детерминация возможностей использования законов организации и функционирования организаций к формированию и функционированию территориальных громад как интегрированных социально-экономических сложных организаций. Рассмотрена содержательная сущность моделей организаций и их управленческие задачи как возможная организационная основа для совершенствования организационных моделей развития общин.

Приведены доказательства необходимости дальнейшего развития теории организации относительно организаций нового типа – территориальных громад, деятельность которых обеспечивается общей территорией проживания людей, расположенных в них различных организаций, взаимосвязью, упорядоченностью и взаимозависимостью их совместной деятельности, единством целей общего развития и участием жителей общин в их достижении. Построен алгоритм формирования и обоснования теоретико-методологического формулировки теории организации относительно социальных организаций как основы современной инновационной организации территориальных громад.

Ключевые слова: теория организации; принципы организации; законы организации; модели организации; территориальная громада; социальный институт; организационное развитие

Постановка проблеми.

Сучасний стан дійсності існування людства характеризується суттєвими змінами стереотипів, руйнуванням лінійного мислення, появою множини напрямів еволюції суспільства, розширенням простору шляхів розвитку, появою нових організаційних форм діяльності суспільства. Організаційні перетворення періодично здійснюються і в будь-яких організаціях. Вони мотивуються змінами законодавства, необхідністю підвищення ефективності праці, зміною цілей і умов діяльності, появою нової філософії господарювання, необхідністю адаптації до нових умов формування і плину господарських, політичних та інших процесів.

Організаційними змінами в структурі організацій, переглядом їх організаційних форм, ролі учасників процесів суспільної діяльності та іншими організаційними змінами супроводжуються і трансформаційні процеси в діяльності суспільства, які змінюють ідеологію суспільної праці.

Нові історичні періоди суспільного розвитку мотивують до появи нових знань і певних потреб у перегляді методологічних підходів до осмислення дійсності, набуття компетентнісних основ до нового, вірогідного бачення подальшого змінювання світу в просторі, часі й необхідності організаційної перебудови суспільної діяльності.

Особливою формою просторової організації життєдіяльнісних процесів суспільства на первісному рівні його існування є територіальні громади і їх місцеве самоврядування. Воно необхідне для створення умов життя людей, формування і досягнення умов забезпечення їх власних і суспільних інтересів, сприяння формуванню і плину процесів розвитку, забезпечення суспільного правопорядку, законності й контролю за їх дотриманням.

Аналіз досліджень і публікацій.

Сьогодні в територіальних громадах України здійснюються численні реформаторські зміни, пов'язані з процесами їх об'єднання, наданням громадам більшої самостійності, нових повноважень і відповідальності, що потребує системного аналізу існуючих моделей організації самоврядування і публічного управління громад і розробки пропозицій системного оновлення їх організаційного базису для формування нових умов господарювання. Ця проблема активізувала дослідження українських учених у цьому напрямі. У тому числі праці О. Амосова, М. Баймуратова, О. Батанової, М. Богіри, І. Хожило, Л. Беззубко, Р. Гришко, Ю. Кругул, Р. Примуш, К. Гочачілова, Т. Сікорської, Е. Брегхем, Н. Довгаль, С. Казис та ін. Однак переважна кількість наукових здобутків поки безпосередньо не спрямована на дослідження територіальних громад як складних організацій і їх системної цілісності як соціального інституту і соціальної організації, які потребують заміни старих форм організації, організаційного реформування і організаційного вдосконалення на наукових засадах.

Мета статті.

Дослідити і отримати уявлення про еволюційний шлях розвитку теорії організації і її законодавчо-методологічного апарату з метою їх застосування в розробці моделей організації і функціонування територіальних громад нового типу як складних інтегрованих соціально-економічних організацій і соціальних інститутів базового рівня існування суспільства.

Виклад основного матеріалу.

Свідома систематизація знань із побудови організацій і їх функціонування бере свій початок із загальної організаційної науки – тектології А. А. Богданова, знання якого спрямовуються на визначення єдиних способів організації, які спостерігаються як у природі, так і в людському житті [1; 2]. Із часом ця наука сформулювала концептуальні основи і низку принципів організації діяльності і управління, які й досі використовуються в загальній теорії систем, синергетиці та ін.

На сьогодні теорія організацій стала міждисциплінарною наукою, яка вивчає загальні властивості, закони і закономірності створення й розвитку організацій як системної цілісності. Її положення базуються на економічних законах, законах теорії систем, кібернетиці, теорії управління та ін. Знання теорії організації дозволяють на науковій основі проектувати організації, організаційну діяльність, системи управління, обирати і створювати і використовувати організаційні методи, технології, створювати організаційні умови і механізми та інший інструментарій ефективно організації діяльності організаційних систем, об'єднань чи угруповань. У межах розвитку теорії організацій для організацій, що виникають, формувались їх характеристики, змінювалось уявлення про організації як замкнені системи, пріоритетним став їх розгляд як відкритих систем, переглянуто підхід від погляду на раціональну природу організацій як організацій раціонально запрограмованих і незмінних дій до уявлення їх соціальної сутності. Сформувались і основні характеристики систем управління організаціями.

Історичний розвиток організацій став відображатися в кривій їх життєвого циклу, у якому виділяються такі узагальнені етапи: період становлення (осмислення своєї місії і цілей, формування стратегій розвитку); етап колегіальності (період творчого піднесення, швидкого зростання); етап формалізації діяльності (період стабілізації); етап формалізації ролей (стабілізація структур, акцент на ефективність); етап реструктуризації (період зниження темпів зростання, необхідність структурних змін, поява нових потреб, прагнення до підвищення комплексності, децентралізації, диверсифікації); етап спаду (різке падіння збуту продукції чи послуг, пошук нових можливостей і шляхів розвитку).

Втім, наукові здобутки теорії організації здебільшого стосуються виробничих організацій, до яких не можуть бути повністю віднесені територіальні громади. Тому використання знань теорії організації для територіальних громад доцільно здійснювати на основі їх порівняльного аналізу з організаціями виробничого профілю, ознайомлення з досвідом їх створення, виокремлення спільних і відмінних рис та визначення можливостей ідентифікації і розвитку наукових засад теорії і практики організації до особливостей специфічного типу організації «територіальна громада».

Територіальні громади являють собою соціально-економічні організації і соціальні інститути, які створюються людьми і заради людей. В них вирішується ціла низка суспільних, соціальних, економічних, господарських, політичних і інших завдань, які, у свою чергу, поділяються на виробничі, соціальні, економічні, екологічні, творчі, управлінські та інші завдання, що вирішуються їх структурними елементами, що входять до складу територіальних громад. Тому загальноприйняте поняття «організація» до поняття «територіальна громада» доцільно розглядати як просторову організацію проживання і праці спільноти людей, діяльність яких інтегрована, певним чином упорядкована і розкривається в організаційній сукупності та організаційних відносинах, що виражають об'єктивні форми людського об'єднання заради забезпечення власних потреб, використання спільної власності і спільних речових факторів, трудових процесів, забезпечуваних інформаційними, виробничими, соціальними та управлінськими зв'язками, технологічними засобами спільної діяльності і владними відносинами.

Організації «територіальні громади» являють собою складні ієрархічні системи, структури яких складаються із організацій і підприємств комунальної власності, державних підприємств, суспільних, соціальних і інфраструктурних підприємств, системи організацій місцевого самоврядування, публічного управління і адміністрування.

Українські вчені, досліджуючи територіальні громади (муніципальні утворення), за характером їх розвитку визначають три їх типи: з генеруючим потенціалом, з підганяючими можливостями і з відштовхуючими властивостями. При цьому увага акцентується на корпоративності територіальних громад. Автори стверджують, що явище корпоратизму, на якому побудована множина господарюючих організацій, одночасно зачіпає і територіальні громади загалом. Тому їх слід розглядати як організації з корпоративною структурою [12].

Незважаючи на множинність складових самостійних структур у складі територіальних громад і специфіку їх організації, територіальні громади характеризуються цілісністю. Ця властивість забезпечується спільною територією проживання людей і розташування на ній різних організацій, єдністю цілей спільного розвитку і участю в їх досягненні, взаємозв'язками й упорядкованістю спільної діяльності при забезпеченні плинності

процесів реалізації стратегій і планів розвитку. У результаті формуються спільні економічні, соціальні і культурні цінності та настанови до підвищення освіти й компетенцій, спільне бачення шляхів розвитку, і активізується участь жителів громади у суспільній діяльності. Це робить кожен територіальну громаду цілісним, складним організаційним утворенням, яке від загальної форми організацій відрізняється лише відмінною структурою своїх складових і, переважно, соціальною цілеспрямованістю їх діяльності, що пояснюється особливістю історичного шляху їх формування, становлення та цілепокладання.

Особливість історичного шляху розвитку територіальних громад у тому, що він збігається з еволюційним розвитком суспільства і перебуває, насамперед, під дією суспільного розвитку. Водночас формування територіальних громад як господарських структур, соціальних інститутів і організацій перебуває під безпосереднім впливом законів розвитку організацій, що робить необхідним розгляд їх створення, функціонування й оцінювання з точки зору впливових чинників їх розвитку у сукупності і взаємодії з організаціями виробничого характеру.

Порівнявши зміст етапів життєвого циклу організацій та ідентифікувавши їх з особливостями етапів розвитку територіальних громад, можна стверджувати, що зміст і послідовність етапів їх становлення і розвитку загалом збігаються, хоча й мають певні специфічні відмінності. Принциповим із них є зміст останнього етапу – стрімкий спад виробничих можливостей і поява руйнації організації (підприємства). Однак справа в тому, що соціальна сутність територіальних громад як соціальних організацій не має тенденцій до соціальної деградації. Періодично їх життєвий шлях хоч і має тенденції до погіршення стану і результату економічних, виробничих чи інших видів діяльності, не завершується руйнацією громад. Громади постійно виходять із цього періоду, спираючись на поповнення людського інтелекту, соціального співробітництва, співпраці та інших нематеріальних чинників розвитку. При цьому потужність соціального потенціалу не зменшується, а має властивість до саморозвитку, самовідтворення і нагромадження. При цьому активізуються процеси інтенсивного творчого пошуку, поглиблення знань і компетенцій, їх інноваційності й інституціалізації. Водночас для забезпечення сталості розвитку територіальних громад, з огляду на їх економічний базис, виникає потреба у більш глибокому пізнанні еволюції

теорії виробничих і невиробничих організацій, пізнанні дотримання законів їх побудови і функціонування на еволюційному шляху розвитку.

Враховуючи, що більшість існуючих законів сформовані на теорії і принципах науки для організацій виробничого характеру і виробничої спрямованості, розглянемо основні вежі шляхів

їх відкриття під кутом можливості їх застосування при оновленні і побудові соціальних організацій особливого типу – сучасної моделі територіальних громад як складних, інтегрованих соціально-економічних організацій. Розвиток управлінської думки стосовно змісту основних складових теорії організацій надано в табл. 1 [6 – 10].

Таблиця 1

Історичні вежі розвитку управлінської думки стосовно формування теорії організації

Назва складових теорії	Перелік і зміст наукових пропозицій і їх практичного використання
Принципи наукового управління (Ф. Тейлор)	Сформована низка загальних принципів, які з часом склали основи класичної теорії організації (розподіл праці, вимір робочого часу процесів, функціональне керівництво, правила виконання робіт, програма стимулювання, праця як індивідуальна діяльність, мотивування, роль особистих здатностей)
Принципи побудови бюрократичної моделі структури організації (М. Вебер)	Ідеальна бюрократична організація передбачає розподіл праці і правила розподілу влади; відповідальність; систему процедур, які визначають порядок дії, відбір і висунення працівників на посади згідно з їх кваліфікацією, зведення до мінімуму ролі окремих особистостей, чітка ієрархія взаємовідносин. Термін «бюрократія» і зараз використовується до державних службовців
Принципи побудови ефективної організації (А. Файоль)	Чіткі цілі, єдність управління, чіткі лінії передачі розпоряджень, права, рівні з відповідальністю і обов'язками, раціональний розподіл праці і групування завдань за підрозділами, сприятливі умови для прояву ініціативи, особлива роль структури управління
Принципи побудови школи людських відносин (А. Мейо)	Принципи пропонують уявлення про можливу поведінку працівників в організації, необхідність розвитку у керівників соціальних навичок, розуміння підлеглих, що сприятиме зростанню продуктивності праці
Теорія сприйняття (Ч. Барнард)	Теорія сприйняття пояснює взаємовідносини керівників і підлеглих (кооперація, співпраця, зусилля координації в досягненні цілей, організація комунікацій, корпоративні цілі, почуття єдності, гідності, система стимулів, інформаційні зв'язки, адміністрування організацій)
Теорія Х – теорія Y (Д. Макгрегор)	Теорія Х – управління і контроль з боку керівництва шляхом прямого використання влади; теорія Y – являє собою протилежну ситуацію як позицію сторін по різні сторони континууму, субординація підлеглих і становлення колективу в ідеальному середовищі
Сучасна теорія організацій	Розвивається у трьох напрямках: – ситуаційний підхід – визначає, що не існує єдиного шляху розвитку. Організація повинна пристосовуватися до умов навколишнього середовища; – екологічний підхід – передбачає, що серед організацій повинні виживати ті, що більш пристосовані до забезпечення природного середовища; – підхід організаційного навчання – обов'язкове навчання персоналу всієї організації, переоцінення і переосмислення досвіду організації, її цілей і цінностей. Для кожної управлінської ситуації існують свої оптимальні вимоги.

Як свідчить зміст основних наведених принципів і правил організації діяльності, за етапами і кроками формування більшість їх спрямована на наукове управління організаціями, має майже універсальний характер, що підтверджується їх широкою апробацією і використанням.

Шлях їх появи і кінцевої спрямованості був послідовним і безперервним. Спочатку були сформульовані загальні правила і принципи організації діяльності, потім вони розподілилися на організацію продуктивної діяльності у виробничих і управлінських структурах, далі їх стали враховувати під час організації різних типів і їхніх структурних підрозділів. Завдяки цьому сформувалися технології розподілу праці, її унормованості, правила виконання індивідуальних і колективних

завдань. Із часом були визначені і доповнені умови і чинники продуктивності праці, її стимулювання і мотивування, контролю результатів та ін. На сучасному етапі здійснюється подальша диференціація складових теорії організацій за різними галузями, видами діяльності, ієрархічними рівнями та іншими ознаками.

Розвиток управлінської думки, стосовно складових теорії організації і їх змісту, сприяв появі низки моделей організації і законів їх побудови та функціонування. Моделі організацій, які найбільш широко використовуються, наведені в табл. 2. Формування моделей розвитку, їх апробація і практичне застосування одночасно підтримувалося визначенням законів побудови і функціонування організацій [3; 4; 11].

Таблиця 2

. Основні моделі організацій, які використовуються в практиці їх побудови

Назва	Основні складові і зміст
Класична модель організації	Єдність керівництва, чіткий розподіл обов'язків. Основні риси – організаційні цілі, структура і процеси, характер організаційної поведінки, тип системи управління, розвиток
Неокласична модель	Будується за умови врахування можливостей людини, яка не тільки виконує певну роботу, а й має певні соціальні інтереси. Враховуються організаційні цілі, структура процесів, характер організаційної поведінки, тип системи, розвиток і головні напрями вдосконалення, у тому числі спрямовані на інтереси людей
Системна модель	Представляє організацію як соціальну систему, що складається із взаємопов'язаних змінних складових і розглядає організацію як систему, яка входить до складу більш широкої системи суспільства
Інституційна модель	Розгляд організації як політичного інституту, як об'єднання людей, які переслідують власні цілі. Функціонування організацій обумовлене не тільки раціональною структурою, а і врахуванням соціально-психологічних потреб окремих груп, колективів і особистостей. Характерні складові моделі: організаційні цілі, структури і процеси, характер організаційної поведінки, тип системи управління, розвиток, напрями удосконалення

Ідентифікувавши певну організаційну і економічно-соціальну спільність промислових і соціальних організацій, можна здійснити інтерпретацію законів організації до побудови і організації територіальних громад (табл. 3 і табл. 4 відповідно) [3; 5; 6; 10].

Здійснена спроба інтерпретації основних моделей і основних законів організації і функціонування організацій до їх використання при розробці шляхів організаційного розвитку територіальних громад свідчить, що основний зміст моделей і законів організації вже тепер успішно використовується під час вирішення проблем їх організаційної побудови і функціонування.

Водночас соціальна спрямованість і переважання соціального характеру діяльності громад у сучасних умовах господарювання мотивує поглиблення уваги врахування специфіки територіальних громад як самоорганізованих, інтегрованих соціально-економічних організацій їх організаційної підтримки і організаційного розвитку. Необхідним стає уточнення особливостей організаційної сутності і змісту самоврядної діяльності і розробка теоретико-методологічних і практичних засад інноваційного їх удосконалення на шляху до сталого розвитку і його своєчасного випереджального організаційного забезпечення.

Таблиця 3

Закони побудови організацій у проекції на побудову територіальних громад

Назва законів	Інтерпретація змісту законів для їх імплементації в принципи побудови територіальних громад
Закон побудови організації	Відображення і забезпечення внутрішньо стійких зв'язків між елементами організації і впливом чинників на її оточення загалом
Закон цілісності (емержентності)	Виявляється в можливості виникнення в громадах «нових» інтегральних якостей, не властивих її компонентам, а взаємообумовлених її частинами у трьох напрямках: <ul style="list-style-type: none"> – властивості територіальних громад як цілого не є сумою якостей їх складових частин. Він встановлює зміни взаємозв'язків територіальних громад із навколишнім середовищем і втрати її елементами деяких властивостей, коли виникають нові елементи в структурі громад; – властивості територіальних громад як соціальної організації залежать від властивостей її елементів. Він показує взаємозалежність територіальних громад як цілісностей від їх складових елементів; – будь-яка організаційна система перебуває між крайніми станами: абсолютної цілісності і абсолютної адитивності
Закон пропорційності і композиції	Потребує пропорційності між елементами і складовими територіальних громад як цілісностей за будь-яких можливих змін. Це дозволяє максимально використовувати потенціал розвитку, яким володіє громада. Реалізація цього закону потребує оптимальної композиції її стану, загальних, спеціальних і окремих цілей розвитку
Закон ієрархічності	Потребує упорядкування взаємодії територіальних громад як багаторівневих систем від вищих до нижчих рівнів. Вищі рівні виступають як керуючі, а нижчі – як керовані. В ієрархічній побудові організації «територіальна громада» існують структурна і функціональна диференціація, спеціалізація діяльності для виконання певних функцій

Таблиця 4

Закони функціонування організацій, детерміновані до територіальних громад

Назва законів	Зміст законів, інтерпретованих до функціонування територіальних громад як організацій
Закон необхідного різноманіття	Різноманіття організаційних форм, технологій, організаційних схем і інших організаційних інструментів, які перебувають в арсеналі керівних територіальних громад і можуть бути використані для їх організаційного вдосконалення, що дозволяє маневрування і комбінування можливостей їх розвитку
Закон самоорганізації	Здатність територіальних громад протидіяти руйнівним тенденціям, адаптуватися до зовнішніх викликів, змінюючи за необхідності внутрішню структуру громад, але зберігаючи їх цілісність
Закон самозбереження	Здатність до забезпечення стабільності й розвитку, не допускаючи бюрократизації і застою, враховуючи другий закон термодинаміки і характер процесів, які відбуваються в природі, і закон Берталанді, який свідчить, що кінцевий стан відкритої системи не залежить від її початкового стану, а визначається плином її внутрішніх процесів

Закон розвитку організації	Стверджує, що кожна система (економічна, соціальна, екологічна, біологічна) прагне досягти найбільшого сумарного потенціалу при проходженні власного життєвого циклу (для територіальних громад – на шляху до сталого збалансованого, комплексного розвитку)
Закон визначення ролі суспільного способу їх виробництва	Соціально-економічний прогрес суспільства змінює суспільні способи виробництва і навпаки. Для рівня територіальних громад його дотримання буде стимулювати використання сучасних форм організації суспільної діяльності, демократизації і соціалізації відносин
Закон прискороного зростання людської цивілізації загалом і економічних систем зокрема	Розвиток знань, успадкованих від попередніх поколінь і їх сучасний розвиток зумовлюють зростання людської цивілізації. З'являються різні моделі соціально-економічного розвитку, зростає інваріантність еволюції економічних систем, з'являються можливості появи найсправедливіших форм соціально-економічних формацій

Висновки.

Узагальнюючи вищезазначене доходимо до висновку, що як об'єкти дослідження територіальні громади слід розглядати як складно побудовані ієрархічні інтегровані соціально-економічні організації і відносно самостійні суб'єкти територіального простору, які мають економічні, соціальні, людські, техніко-технологічні, ментальні, культурні, інституційні, когнітивні, історичні та інші підсистеми, пов'язані між собою і зовнішнім середовищем. Їх організаційна побудова, оновлення й розвиток потребують наукового дослідження трансформаційних особливостей їх еволюційного шляху розвитку з урахуванням соціо-економ-екологічної концепції і прогнозованих змін системного і локального характеру.

Організаційні зміни, що з'являються на сучасному етапі розвитку громад, мають надзвичайно широкий спектр свого прояву: владні зміни, зміни в змісті управлінської діяльності, зміни управлінських структур, зміни ролі ієрархічних рівнів, цілей діяльності, зміни в розподілі управлінських повноважень і відповідальності, зміни організаційних технологій, базових елементів структури організацій, концентрація і децентрація, централізація і децентрація повноважень, поява нових чинників впливу, виникнення потреб підвищення продуктивності праці, потреба в скороченні адміністративних та інших витрат, зміни у стані економічної безпеки, соціальної і ресурсної захищеності та ін.

Зазначені і можливі види змін впливатимуть на зміну параметрів, характеристики і результати функціонування складових територіальних громад, які набуватимуть нових непередбачуваних

тенденцій власного розвитку. Вони порушуватимуть комплексність, збалансованість і пропорційність їх організаційних ресурсів, організаційних можливостей та організаційного потенціалу громад, що суперечать стратегії їх сучасного розвитку.

Подальші дослідження територіальних громад як інтегрованих соціально-економічних організацій доцільно здійснювати в такій послідовності:

- визначення і обґрунтування методів наукового пізнання територіальних громад за їх ознаками, призначенням, характеристиками і параметрами як складних систем соціально-економічного характеру в просторі їх існування;
- переосмислення існуючих і потрібних знань про «територіальні громади», їх ролі і значущості як соціальних організацій сучасного рівня розвитку суспільства і суб'єктів публічного управління;
- узагальнення існуючих концепцій подальшого розвитку теорії організації і її використання при розробці теорії організації територіальних громад як складової загальної теорії організації комплексного типу в публічному управлінні та адмініструванні в місцевому самоврядуванні;
- визначити та ідентифікувати сьогоденні і стратегічні проблеми подальшого організаційного розвитку територіальних громад і їх організаційного забезпечення;
- розробити і обґрунтувати модель організації територіальних громад як об'єктів і суб'єктів самоврядування, публічного управління й адміністрування.
- запропонувати наукове обґрунтування

методології аналізу й оцінювання стану і організаційного розвитку територіальних громад як передумов удосконалення і розвитку їх організаційного потенціалу і його ефективного використання;

– розробити науково обґрунтовані організаційні механізми суб'єкт-суб'єктного і суб'єкт-об'єктного управління організаційними ресурсами територіальних громад, що оновлюються і розвиваються, із використанням систем-

ного, синергетичного, проектного, цільового і процесного підходів;

– сформулювати види, кількість і зміст сходнок розвитку теорії організацій територіальних громад;

– запропонувати заходи інституціалізації організаційних форм інтегрованих господарюючих суб'єктів і законодавчо-нормативного забезпечення організаційних процесів їх функціонування.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Богданов А. А. Всеобщая организационная наука (тектология) / А. А. Богданов. – М.-Л.: Книга, 1925. – Часть 1. – 300 с.
2. Богданов А. А. Всеобщая организационная наука (тектология) / А. А. Богданов. – М.-Л.: Книга, 1927. – Часть II. – 240 с.
3. Дьячков А. Г. К вопросу организации коммуникационных инфраструктурных пространственных систем региона / А. Г. Дьячков, Н. М. Сурнина, Е. А. Шишкина // Российское предпринимательство. – 2016. – Т. 17. – № 24. – С. 3515-3530.
4. Осипов В. С. Проектно-функциональная структура управления для государственных органов / В. С. Осипов // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 3. – С. 219-230.
5. Смирнова М. В. Организационный потенциал промышленного предприятия и методы его оценки с целью повышения качества менеджмента: автореф. дис. ... на соиск. Степени канд. экон. наук : 08.00.05 / М. В. Смирнова. – СПб., 2006. – 18 с.
6. О'Шонесси Дж. Принципы организации управления фирмой / Дж. О'Шонесси. – М.: Прогресс, 1979. – 133 с.
7. Мильнер Б. З. Теория организации / Б. З. Мильнер; 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Инфра-М, 2000. – 480 с.
8. Некрасов С. И. Факторы организационного развития предприятия / С. И. Некрасов Н. А. Некрасова, О. В. Бусыгин. – М.: Издательский дом «Академия естествознания», 2009. – 80 с.
9. Файоль, Н. Управление – это наука и искусство / Н. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тэйлор, Г. Форд. – М.: Республика, 1992. – 349 с.
10. Латфуллин Г. Р. Теория организации : учебник для вузов / Г. Р. Латфуллин, А. В. Райченко. – СПб.: Питер, 2004. – 395 с.
11. Примуш Р. Б. Инструменти розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації влади / Р. Б. Примуш, К. М. Гочачілов, В. В. Луцюк [та ін.]. – Київ: Ваіте, 2007. – 432 с.
12. Мельник А. Ф. Управління розвитком муніципальних утворень: теорія, методологія, практика : монографія / А. Ф. Мельник, Г. Л. Монастирський. – Тернопіль: Економ. думка, 2007. – 476 с.

REFERENCES

1. Bohdanov, A.A. (1925). *Vseobshchaja orhanyzacyonnaja nauka (tektolohyja)* [General organizational science (tectology)]. (Vol. 1). Moscow.-Leningrad: Knyha [in Russian].
2. Bohdanov, A.A. (1927). *Vseobshchaja orhanyzacyonnaja nauka (tektolohyja)* [General organizational science (tectology)]. (Vol. 2). Moscow.-Leningrad: Knyha [in Russian].
3. Djachkov, A.H., D'jachkov, A.G., Surnina, N.M., & Shishkina, E.A. (2016) K voprosu orhanyzacyi kommunykacionnyh ynfrastrukturnyh prostranstvennyh system rehyona [On the organization of communication infrastructure spatial systems of the region]. *Rossyjskoe predprynimatel'stvo*, 17 (24), 3515-3530 [in Russian].
4. Osypov, V.S. (2016) Proektno-funkcyonal'naja struktura upravlenyja dlja hosudarstvennyh orhanov [Design-functional management structure for state bodies]. *Voprosy hosudarstvennoho y munycypal'noho upravlenyja*, 3, 219-230 [in Russian].
5. Smyrnova, M.V. (2006) *Orhanyzacyonnyj potencyal promyshlennoho predpryatyja y metody ego ocenky s celju povyshenyja kachestva menedzhmenta* [Organizational potential of an industrial enterprise and methods for its evaluation with the aim of improving the quality of management]. Extended abstract of candidate's thesis [in Russian].
6. O'Shonessy, J. (1979) *Principy orhanyzacyi upravlenyja firmoj* [Principles of the organization of management of the firm]. Moscow: Progress [in Russian].
7. Mylner, B.Z. (2000) *Teoryja orhanyzacyi* [Theory of Organization]. (2nd ed., rev.). Moscow: Ynfra [in Russian].

8. Nekrasov, S.Y., Nekrasova, N.A., & Busyhyn., O.V. (2009) *Faktory orhanyzatsionnogo razvytyja predpryatyja: monohrafyja* [Factors of organizational development of the enterprise]. Moscow: Akademyja estestvoznanyja [in Russian].
9. Fajol, N., Emerson, H. Tejlor, H., & Ford, H. (1992) *Upravlenye – eto nauka i iskusstvo* [Management – is science and art]. Moscow: Respublyka [in Russian].
10. Latfullyn, H.R., & Rajchenko, A.V. (2004) *Teoryja orhanyzatsyy* [Theory of Organization: A Textbook for Universities]. SPb: Pyter [in Russian].
11. Prymush, R.B., Hocachilov, K.M., & Lucjuk, V.V. (2007) *Instrumenty rozvytku objednanyh terytorial'nyh hromad v umovax decentralizaciji vlady* [Instruments of development of united territorial communities in the conditions of decentralization of power]. Kyiv: Vaite [in Ukrainian]
12. Melnyk, A.F., & Monastyrskyj, H.L. (2007) *Upravlinnja rozvytkom muncypalnyx utvoren: teorija, metodolohija, praktyka* [Management of the Development of Municipalities: Theory, Methodology, Practice]. Ternopil: Ekonom. Dumka [in Ukrainian]

Бобровська Олена Юрїївна

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

Bobrovska Olena

Doctor in Public Administration, Professor, Head of the Department of Economy and Regional Economic Policy
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine
29, Hoholya Str., Dnipro, 49044, Ukraine

Email: bobelur@meta.ua

Цитування: Бобровська О. Ю. Теоретичні і методологічні засади організаційної побудови і функціонування територіальних громад як інтегрованих соціально-економічних організацій / О. Ю. Бобровська // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 6-7. – С. 14-23.

Citation: Bobrovska, O.Y. (2018). Teoretychni i metodolohichni zasady orhanizatsiinoi pobudovy i funktsionuvannya terytorialnykh hromad yak intehrovanykh sotsialno-ekonomichnykh orhanizatsii [Theoretical and methodological principles of organizational structure and functioning of territorial communities as integrated socio-economic organizations]. *Public administration aspects*, 6 (6-7), 14-23.

Стаття надійшла / Article arrived: 01.06.2018

Схвалено до друку / Accepted: 14.06.2018

Тенденції розвитку соціальних ризиків у сучасному суспільстві: державно-управлінський аспект

Євтухов О. В., Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Встановлено, що зміни стандартів і норм в усіх сферах життєдіяльності суспільства і формування нових соціальних інститутів в умовах глобалізації спричиняють зміну характеру взаємовідносин як між окремими індивідами, так і між індивідами та державою. Виявлено вплив змін в суспільній свідомості, що визначають оцінку і сприйняття соціальних цінностей, норм і правил, детермінуючих соціальну поведінку, на розуміння, сприйняття і оцінку ризиків. Узагальнено теоретичні основи формування сучасної «культури ризику», приналежність до якої вимагає від людей готовності до постійних змін, що відбуваються як на індивідуальному, так і на загальнодержавному рівнях. Доведено, що в сучасних умовах інтенсивність прояву ризиків постійно зростає, обумовлюючи готовність індивідів діяти в їх середовищі, прогнозувати можливість їх проявів, прораховувати наслідки. Обґрунтовано необхідність формування особливого способу мислення і стилю життя, нових стратегій і специфічних форм існування в середовищі ризиків. Охарактеризовано особливості формування та розвитку соціальних ризиків в умовах сучасного суспільства. Визначено роль системи державно-управлінських відносин, що детермінують розуміння соціального ризику та визначення підходів до його мінімізації у формуванні динаміки соціальних і політико-економічних процесів.

Ключові слова: суспільство знання; небезпека; соціальна напруженість; механізми державного управління щодо запобігання та мінімізації наслідків соціальних ризиків

Trends in the development of social risks in modern society: the state-management aspect

Yevtukhov O. V., Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine

The purpose of the article is to generalize the trends in the development of social risks in modern society and to identify the features of public administration in minimizing their negative consequences. It is established that changing social positions and public consciousness in conditions of openness of social systems creates new risks, and the analysis of their influence on social behavior becomes one of the most relevant areas in public-management science. The need to study this problem is also conditioned by the need to find ways to minimize risks and influence them in favorable directions for social development. This problem in the conditions of the Ukrainian society, being in the conditions of increased risk, acquires a special urgency. It is substantiated that with the development of scientific knowledge of risks, the latter are increasingly being considered as a systemic object of study. With this approach, given the relevance of this topic, the state-managerial aspect of risk is put on the forefront as the basis for its perception, formation and reproduction. It is proved that risk is an integral component of the knowledge society, its reverse side. If we consider knowledge as a prerequisite for social action and proceed from its relative completeness, then the risk assuming the necessity of making a choice in the conditions of incomplete information becomes its logical consequence and integral characteristic. It is determined that in order to overcome the contradictions in the formation and development of social risks in modern society, it is necessary to expand research capabilities and knowledge itself, primarily in the direction of scientific justification of the state influence on prevention of social risks or minimization of their negative consequences. It is found out that modern social risks have the ability to transform into other types of uncertainties, therefore the knowledge society is able not only to accumulate risks, but to cause really explosive situations. It is proved that risk, like any phenomenon, can be considered as a process that takes place in time, but the dynamics of risk is extremely complex, and the identification of the stages of its development is relatively arbitrary. It is substantiated that the most important from the point of view of public management is the stage of potential risk, as consideration of its content creates the basis for a more integrated and focused approach to minimizing the possibility of a social crisis, reducing its dangerous consequences, preventing state management loss, and systemic collapse. The main feature of this stage is social tension, which requires effective measures on the part of the state. Thus, the modernization of society is steadily leading to an increase in the number of its constituent elements, an ever

increasing variety of their interrelationships. As a result, the qualitative and quantitative nature of the consequences of this process changes: the probability of the emergence of new forms of social contradictions increases, and the scale of potential social cataclysms grows. This situation requires drastic changes in the system of public administration with regard to the formation of appropriate mechanisms to prevent and minimize the consequences of new types of social risks.

Keywords: knowledge society; danger; social tension; mechanisms of public administration to prevent and minimize the consequences of social risks

Тенденции развития социальных рисков в современном обществе: государственно-управленческий аспект

Евтухов А. В., Харьковский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Целью статьи является обобщение тенденций развития социальных рисков в современном обществе и выявление особенностей государственного управления по минимизации их негативных последствий. Установлено, что изменение социальных позиций и общественного сознания в условиях открытости социальных систем формирует новые риски, и анализ их влияния на социальное поведение становится одним из наиболее актуальных направлений в государственно-управленческой науке. Необходимость изучения данной проблематики обусловлена и потребностью поиска способов минимизации рисков и воздействия на них в благоприятных для общественного развития направлениях. Эта проблема в условиях украинского общества, находящегося в условиях повышенного риска, приобретает особую актуальность. Обосновано, что с развитием научного знания о рисках последние все больше начинают рассматриваться как системный объект изучения. При таком подходе, учитывая актуальность данной темы, на первый план выдвигается именно государственно-управленческий аспект риска как база его восприятия, формирования и воспроизводства. Доказано, что риск является составным компонентом общества знания, его оборотной стороной. Если рассматривать знания как предпосылку социального действия и исходить из его относительной полноты, то риск, предполагающий необходимость осуществления выбора в условиях неполной информации, становится его логическим следствием и неотъемлемой характеристикой. Определено, что для преодоления противоречий формирования и развития социальных рисков в современном обществе необходимо расширение исследовательских возможностей и самих знаний, прежде всего в направлении научного обоснования влияния государства на предотвращение социальных рисков или минимизации их негативных последствий. Выяснено, что современные социальные риски обладают способностью к трансформации в другие виды неопределенностей, поэтому общество знания способно не просто аккумулировать риски, но вызвать по-настоящему взрывоопасные ситуации. Доказано, что риск, как и любое явление, может быть рассмотрен как процесс, протекающий во времени, однако динамика риска чрезвычайно сложна, и выделение стадий его развития достаточно условно. Обосновано, что наиболее важной? с точки зрения государственного управления? является стадия потенциального риска, поскольку рассмотрение ее содержания создает основы для более комплексного и целенаправленного подхода к вопросу минимизации возможности возникновения социального кризиса, снижения его опасных последствий, предотвращения со стороны государства потери управления, системного коллапса. Основной особенностью данной стадии является социальная напряженность, которая требует эффективных мер со стороны государства. Таким образом, модернизация общества неуклонно приводит к росту числа его составляющих элементов, все большему разнообразию их взаимосвязей. В результате меняется качественная и количественная природа последствий этого процесса: увеличивается вероятность возникновения новых форм социальных противоречий, растут масштабы потенциальных социальных катаклизмов. Такая ситуация требует кардинальных изменений системы государственного управления в части формирования соответствующих механизмов для предотвращения и минимизации последствий новых видов социальных рисков.

Ключевые слова: общество знания; опасность; социальная напряженность; механизмы государственного управления по предотвращению и минимизации последствий социальных рисков

Постановка проблеми.

Сучасне суспільство являє собою динамічну систему, що розвивається в умовах прискорення трансформаційних процесів. Тенденція до глобалізації світового простору і відкритості соціальних систем виступає каталізатором виробництва і відтворення ризиків.

Процеси глобалізації, що супроводжуються зміною стандартів і норм в усіх сферах життєдіяльності суспільства і формуванням нових соціальних інститутів, спричиняють зміну характеру взаємовідносин як між окремими індивідами, так і між індивідами та державою. Зміни в суспільній свідомості, що визначають оцінку і сприйняття соціальних цінностей, норм і правил, детермінуючих соціальну поведінку, змінюють розуміння, сприйняття і оцінку ризиків. Отже, формується певна «культура ризику», приналежність до якої вимагає від людей готовності до постійних змін, що відбуваються як на індивідуальному, так і на загальнодержавному рівнях.

В сучасних умовах інтенсивність прояву ризиків постійно зростає, обумовлюючи готовність індивідів діяти в їх середовищі, прогнозувати можливість їх проявів, прораховувати наслідки. Виробляється необхідність формування особливого способу мислення і стилю життя, нових стратегій і специфічних форм існування в середовищі ризиків. Особливе значення у формуванні ризиків має система державно-управлінських відносин, що детермінують розуміння ризику, динаміку соціальних і політико-економічних процесів тощо.

Соціополітичне середовище, що знаходиться в стані постійної нестійкості і неврівноваженості, поступово призводить до відсутності зумовленості у розвитку як на особистісно-індивідуальному, так і на державному рівнях. Разом із тим традиційні орієнтири, ментальні програми, вбудовуючись в тканину ціннісних систем, впливають на перебіг суспільних перетворень, стримування процесів суспільної дезорієнтації, яка, в свою чергу, породжує нові ризики.

Зміна соціальних позицій і суспільної свідомості в умовах відкритості соціальних систем формує нові ризики і аналіз їх впливу на соціальну поведінку стає однією з найбільш актуальних тем у державно-управлінській науці. Потреба вивчення даної проблематики обумовлена і необхідністю пошуку способів мінімізації ризиків та впливу на ризики в сприятливих для суспільного розвитку напрямках. Ця проблема в умовах українського суспільства, що знаходиться в умовах підвищеного ризику, набуває особливої актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Існують різні підходи і парадигми вивчення проблематики соціально ризику у сучасному суспільстві, вибір яких варіюється в залежності від тієї чи іншої науки. Але з розвитком наукового знання про ризики останні постають як системний об'єкт вивчення. При такому підході, з огляду на актуальність даної теми, на перший план висувається саме державно-управлінський аспект ризику як підстава його сприйняття, формування і відтворення.

Змістовні аспекти системи цінностей як чинників, що детермінують сприйняття, формування, відтворення ризиків, вивчалися в контексті досліджень традиційних, сучасних, постсучасних наукових шкіл і їх типологічних цінностей. Ці проблеми знайшли своє відображення у працях Д. Белла, Р. Даррендорфа, А. Гелена, Е. Гідденса, Р. Інглхарта, Т. Парсонса, А. Тойнбі, Ю. Хабермаса, С. Хантінгтона, О. Шпенглера та ін.

Наукова розробка проблеми соціального розвитку як державно-управлінської проблеми бере свій початок в працях М. Вебера, Е. Дюркгейма, Ф. Тьоніса. На підставі положень вчення М. Вебера розкривається значення форм раціональності в ризиковій діяльності і в управлінні ризиками. Концепція органічної і механічної солідарності Е. Дюркгейма дозволяє розглядати аномію як ризики функціональної неузгодженості елементів соціальної структури і ціннісної дезорієнтації. Концепція суспільства і спільності Ф. Тьоніса виявляє відмінності сучасного суспільства від традиційного і характерні для даних типів спільнот ризики. Звернення до робіт провідних теоретиків соціології, філософії, економіки, футурології дозволяє використовувати традиційні класичні теорії в дослідженні феномену ризику в умовах традиційного і початку формування сучасного суспільства.

Отже, не зважаючи на значний масив ризикологічних досліджень, у науковій літературі недостатньо розроблена державно-управлінська проблематика ризику, особливо в контексті дослідження його як фактору, що визначає особливості розвитку соціуму.

Мета статті – узагальнити тенденції розвитку соціальних ризиків у сучасному суспільстві та визначити особливості державного управління щодо мінімізації їх негативних наслідків.

Виклад основного матеріалу.

У сучасному світі рівень освоєння знань стає показником суспільного розвитку. Їх дефіцит або неефективність використання традиційно розцінювалися як пусковий механізм виникнення соціальних небезпек.

Одним із перших дослідників, які визначили саме суспільство знання як джерело ризику, став німецький філософ У. Бек. Згідно з його уявленнями, індустріальне суспільство епохи постмодернізму і є «суспільство ризику» [7].

Зазвичай в людській свідомості ризик отожднюється з небезпекою. Н. Луман пропонує наступне розмежування цих понять: «При зіткненні з небезпеками, як і з ризиками, мова йде про можливий майбутній збиток, виникнення якого в даний час невизначено або неймовірно. При небезпеці причиною виникнення збитків є навколишнє середовище, а при ризику – як наслідок власної діяльності або бездіяльності» [10]. Таким чином, природна катастрофа спричиняє лише загрозу, ризик виникає внаслідок рішення, щодо запобігання або не запобігання цій небезпеці. Отже, ризик можна охарактеризувати як подію, що виникає в наслідок прийняття певного рішення і передбачає відповідальність за нього.

Звичайно, ризики не виникли в новітній час. Це поняття, на думку істориків, пов'язане з лихварською діяльністю: позичковий відсоток брався як компенсація в разі неповернення даної у борг суми. Страхування цінних товарів повинно було враховувати можливі втрати через небезпеки мореплавання і торгівлі в далеких країнах і мінімізувати можливі збитки. Як зауважив У. Бек, тоді поняття «ризик» мало відтінок мужності, пригоди, а не можливого самознищення життя на Землі через стрімкий розвиток в процесі модернізації продуктивних сил [8]. Прийдешні ризики (сьогоднішні переживання) визначаються не минулим, а майбутнім – руйнуваннями, які ще не відбулися, але вже усвідомлені.

Колишні ризики були пов'язані з індивідуальним прийняттям рішення і відрізнялися часовим результатом. Ризики сучасного промислово розвиненого соціуму стають колективними через характер виробництва і спільності життя.

Саме поняття «суспільство ризику» використано для відокремлення від раніше існуючих в суспільстві саме сучасних технологій, в яких сьогоднішні небезпеки беруть початок від дій і рішень, і тому виражаються у вигляді ризиків. Традиційно вважалося, що соціальні ризики проявляються в ситуаціях, які мають соціальний характер, тобто не є наслідком причин, обумовлених природними процесами або біологічною природою людини. В даний час навіть природні катастрофи змінили свій характер, і їх наслідки є результатом людської діяльності: робота промислових об'єктів; нездатність людей управляти елементами створюваних

ними систем; передчасність широкого використання недостатньо перевірених технологій і продукції; недостатня пильність, неусвідомленість, а часом, і нерозумність. У Всесвітній доповіді ЮНЕСКО визначається, що створювані самим суспільством знання «можуть проявлятися у вигляді великих техногенних аварій, збоїв в роботі великих систем, тероризмі, деградації інформації і мультимедійного середовища, невизначеності майбутнього людини або людства, сумнівів щодо майбутнього планети» [2].

Як вважав М. Маклюен, навіть сам спосіб передачі знань здатний спотворити їх зміст і створити загрозу для індивіда і суспільства в цілому [9]. Ф. Уебстер виділяв ще один істотний ризик – нездатність впоратися з величезними обсягами інформації [5]. Якщо розглядати знання як передумову соціальної дії і виходити з його відносної повноти (може бути застосовано лише до конкретних обставин в умовах невизначеності наслідків), то ризик, що передбачає необхідність здійснення вибору в умовах неповної інформації, стає його логічним наслідком і невід'ємною характеристикою. Таким чином, ризик є складовим компонентом суспільства знання, його зворотним боком.

У 2005 році ЮНЕСКО у Всесвітній доповіді проголосила ідею переходу від інформаційного суспільства до суспільства знань. На думку розробників документа, цей перехід необхідний для подолання негативних наслідків інформаційного суспільства, основними з яких визнані надмірна техніфікація, що загрожує уніфікацією соціуму, і зростання соціальної роз'єднаності як на національному, так і на міжнародному рівні. Отже, з точки зору здійснення ефективного державно-управлінського процесу, постає завдання з'ясувати у чому принципові особливості несформованого соціального конструкту і яке його співвідношення з проблематикою ризику [2].

Якщо відволіктися від нюансів безлічі відомих теорій інформаційного суспільства, можна виявити властивий всім їм загальний компонент – зростаюча роль інформації і знання, поняття яких практично ототожнюються в рамках даних концепцій [1]. В даний час є очевидною потреба в диференціації цих категорій. Під знанням розуміється особливий продукт когнітивної діяльності людини, який передбачає осмисленість, наявність мети і ціннісно-особистісного компонента, системність, апробованість практикою. Сучасному суспільству, як інформаційному, притаманне не створення інтелектуального продукту, а розповсюдження відомостей про нього за допомогою друкованих

видань, телебачення, а тепер і мережі Інтернет. Отже, рівень інформованості сучасної людини визначається не обсягом знань, а її участю в усе більшій кількості комунікацій. У глобальній мережі Інтернет колосально зростають можливості здійснення комунікацій, але це не призводить до автоматичного продукування нового знання.

Інформацію, таким чином, можна розглядати лише як натяк на анонсоване певним чином знання. Всесвітня доповідь ЮНЕСКО «До суспільств знання», застерігаючи від переоцінки значення інформаційних обмінів, констатує: «Інформація – інструмент знання, сама по собі вона знанням не є» [2]. Чітке розмежування знання і інформації проводить Г. Бехманн: знання створює здатність дії (знання – передумова дії), в той час як інформація є знанням, обробленим для цілей використання [6]. Крім того, неструктурованість, суперечливість, фрагментарність перманентного інформаційного потоку, тиснучого на свідомість людей, сприяють формуванню настільки ж суперечливої і фрагментарної картини світу, негативно впливають як на індивідуальну, так і на суспільну свідомість. Отже, суспільство знань можна розглядати як певну, більш досконалу, стадію в розвитку інформаційного суспільства, яка знаходиться зараз в процесі становлення.

Слід також зазначити, що наука традиційно продукувала небезпеки, але раніше наукоємні технології не ініціювали таких масштабних ризиків, які виникли з тенденцією до глобалізації. Крім того, цілком очевидно, що сучасні ризики – це не властивість техніки, а результат поведінкової діяльності (непродуманих, безвідповідальних, а часом, і безграмотних дій одних і безконтрольності інших), в силу чого вони, перш за все, соціальні.

Сучасні соціальні ризики демонструють певну парадоксальність у порівнянні з тими, що мали місце ще декілька десятиліть тому, що проявляється у наступному:

- в складному і взаємозалежному світі вони не обмежені часовими, просторовими і національно-територіальними межами: наслідки чорнобильської катастрофи досі відчувають не тільки жителі колишнього Радянського Союзу, широкі масштаби і довгостроковий збиток аварії на атомній станції у Фукусімі, викликані землетрусом в березні 2011 р., ще до кінця не оцінені;

- часто точне визначення причин появи соціально значущих проблем не завжди можливе, оскільки їх поява визначається багатофакторною нелінійною взаємодією;

- соціальні ризики стають дещо абстракт-

ними: їх не завжди можливо відчутти безпосередньо і самостійно перевірити, інформація про них поширюється через ЗМІ, що використовують дані відповідних наук;

- сучасні ризики реальні і одночасно нереальні: крім уже існуючих руйнувань, ризики, очікувані в майбутньому, здатні зробити безглуздими всі наступні дії;

- спроби посилити заходи безпеки не дають очікуваного ефекту, оскільки посилення компонента безпеки збільшує складність системи в цілому і тим самим робить її більш вразливою, а витрати на запобігання можливого збитку можуть перевищити вартість самого виробництва;

- оскільки науковим знанням властива деяка неповнота, розвиток наукових досліджень веде, з одного боку, до усвідомлення ненадійності наукових знань, а з іншого – до одночасного зростання невизначеності (як пояснюється в доповіді ЮНЕСКО «До суспільства знання», в суспільстві присутні різні форми знання і культури, здатні вплинути на сучасний науково-технічний процес [2]).

Для подолання цих та інших суперечностей необхідно розширення дослідницьких можливостей і самих знань, перш за все в напрямку наукового обґрунтування впливу держави на запобігання соціальних ризиків або мінімізацію їх негативних наслідків. На думку У. Бека, констатація ризиків – це ще не визнаний, нерозв'язаний симбіоз природних і гуманітарних наук, повсякденної раціональності і раціональності експертів, інтересу і факту [8]. Якщо завчасно не усунути або хоча б не пом'якшити ризики, тобто не прорахувати їх, в майбутньому можна просто не встигнути усунути їх небезпечні прояви.

Сучасні соціальні ризики мають здатність до трансформування в інші види невизначеностей. Так, набувають особливої гостроти техніко-екологічні ризики, здатні посилити класові суперечності, оскільки верстви населення, що володіють більш значними фінансовими доходами здатні до певної міри убезпечити себе. Концентрація ризиків у середовищі бідного населення збільшує ймовірність загострення соціально-економічних, а згодом – і політичних наслідків, причому не тільки в національному, а й міжнародному масштабі [3]. Тому суспільство знання здатне не просто акумулювати ризики, але викликати по-справжньому вибухонебезпечні ситуації.

Соціальний ризик, як і будь-яке явище, може бути розглянутий як процес, що протікає в часі. Однак динаміка ризику надзвичайно складна, і виокремлення стадій його розвитку є досить

умовним. Тим не менш, першою фазою розвитку соціального ризику є виникнення в надрах суспільства умов, здатних за певних обставин призвести соціальну систему до кризи і навіть руйнування. Такий стан досліджуваного явища можна визначити як потенційну фазу розвитку соціального ризику.

Розгляд стадії потенційного ризику є вкрай необхідним для більш комплексного і цілеспрямованого підходу до питання мінімізації можливостей соціальної кризи, зниження її небезпечних наслідків, запобігання з боку держави втрати управління, системного колапсу.

Ризик на цій стадії має максимально можливий потенціал небезпеки для системи або її елементів. Потенційний ризик включає в себе виникнення об'єктивної проблемної ситуації, усвідомлення суб'єктами (суб'єктом) взаємодії її критичного характеру, дія (бездіяльність) сторін щодо запобігання її подальшому розвитку, перехід потенційного ризику в нову стадію – реальний ризик – або (у випадку успішних дій щодо запобігання) ослаблення або навіть зняття протиріччя (зникнення ризику).

У початковий період розвитку соціального ризику намічаються ознаки можливого конфлікту сторін, але відкритого ризику ще немає. Оскільки протиріччя ще не усвідомлено, цю ситуацію називають проблемною. Вона є результатом дії переважно об'єктивних причин [4]. Це латентний (прихований) стан, коли поступове нарощування, посилення протиріччя проokuє можливість виникнення потенційного ризику. Основною рисою даної стадії є соціальна напруженість, яка вимагає ефективних запобіжних дій з боку держави.

Можна виділити декілька ознак, властивих соціальній напруженості:

- наявність психічно-емоційного збудження в суспільстві;
- зростання невдоволення станом справ у різних сферах життя суспільства;
- втрата довіри до владних структур, роботодавців тощо.

Як правило, напруженість залишається нереалізованою і не знаходить форм для своєї реалізації. Суспільство, не усвідомлюючи в повній мірі можливих наслідків виникаючих протиріччя, продовжує їх нарощувати і посилювати. Такий стан може зберігатися тривалий час, від декількох днів до кількох років. Тут можливі два шляхи подальшого розвитку потенційного ризику. Найприйнятнішим з них є мирний, безконфліктний шлях розв'язання проблеми. В цьому випадку напру-

женість ліквідується, і можливість виникнення реального ризику зникає сама собою. В іншому випадку створюються умови для загострення протистояння між соціальними суб'єктами, для перетворення потенційного ризику в ризик реальний.

Ослаблення і зняття соціальної напруженості починається з усвідомлення причин виникнення ризику. Воно може бути правильним і спотвореним. Викривлене сприйняття, в свою чергу, може мати різноманітні наслідки:

- занижена оцінка ризикової ситуації продукує тенденцію до збільшення реального ризику;
- перебільшена оцінка потенційного ризику може спричинити стримування розвитку реального ризику.

Правильне осмислення протиріччя на стадії потенційного ризику дозволяє вжити необхідних державних заходів для їх врегулювання (зняття напруженості) до початку переходу потенційного ризику в ризик реальний. Якщо протиріччя на початковій стадії вирішити не вдається, соціальна напруженість зростає. В цьому випадку рано чи пізно формується і проявляється реальний ризик.

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

Отже, сучасні ризики, в складній структурі яких переплітається природне і соціальне, об'єктивне і суб'єктивне, сьогодення і майбутнє, економічне і політичне, інтегровані в структуру «суспільства знання» і породжуються ним. Якщо в індустріальному суспільстві технології, засновані на принципах наукової раціональності, виконували завдання забезпечення безпеки, то на сучасній постіндустріальній стадії суспільного розвитку наукомісткі технології перестали гарантувати захищеність. Сучасна раціональна діяльність, зважаючи на складний нелінійний характер взаємодії технічного і соціального компонентів, автоматично включає в себе елемент ризику і передбачає безліч відносин із невизначеним результатом, що обумовлює посилення управлінського впливу з боку держави.

Таким чином, модернізація суспільства неухильно призводить до зростання кількості його складових елементів, все більшого розмаїття їх взаємозв'язків. Як результат змінюється якісна і кількісна природа наслідків цього процесу: збільшується вірогідність виникнення нових форм соціальних протиріччя, зростають масштаби потенційних соціальних катаклізмів. Така ситуація вимагає кардинальних змін системи державного управління в частині формування відповідних механізмів для запобігання та мінімізації наслідків нових видів соціальних ризиків.

Проблема аналізу соціальних ризиків на початковому етапі прийняття державно-управлінських рішень, пошук шляхів їх мінімізації обумовлює необхідність розгляду етапів розвитку соціального ризику, виявлення тієї його стадії, на якій ризик найбільш керований, здатний до зменшення, ізоляції та навіть цілковитого попередження.

Незважаючи на збереження форм традиційного світоглядного сприйняття реальності, що дають захист від раціональної ненадійності (інтуїція, релігійне і буденне знання), для мінімізації значного потенціалу внутрішньої дестабілізації суспільства знання дослідження ризиків має стати сучасним дослідницьким напрямком державно-управлінської науки.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Осауленко О. Г. Інформаційне забезпечення державного та регіонального соціального управління: монографія / О. Г. Осауленко, О. Ф. Новікова, Н. С. Власенко, І. В. Калачова та ін. // НАН України. Ін-т економіки пром-сті; Держкомстат України. – Київ; Донецьк, 2004. – 656 с.
2. К обществам знания: Всемирный доклад ЮНЕСКО. Париж: Изд-во ЮНЕСКО, 2005. – 239 с.
3. Людський розвиток в Україні: мінімізація соціальних ризиків: колективна науково-аналітична монографія / за ред. Е. М. Лібанової. – Київ: Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України, Держкомстат України, 2010. – 496 с.
4. Новікова О. Ф. Оцінка соціальних ризиків в регіонах України як підстава для прийняття управлінських рішень щодо їх подолання / О. Ф. Новікова. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua>.
5. Узбстер Ф. Теории информационного общества / Ф. Узбстер. – М.: Аспект Пресс, 2004. – 400 с.
6. Bechmann G. The Social Integration of Science. Institutional and Epistemological Aspects of the Transformation of Knowledge in Modern Society. Berlin: edition sigma / G. Bechmann, V. Gorokhov, N. Stehr. – 2009. Reihe: Gesellschaft - Technik - Umwelt, Neue Folge 12.
7. Beck U. World at Risk / U. Beck. – Cambridge: Polity Press, 2010. – 310 p.
8. Beck U. Power in the Global Age / U. Beck. – Cambridge: Polity Press, 2007. – 452 p.
9. Levinson P. Digital McLuhan: A Guide to the Information Millennium / P. Levinson. – N.Y.: Routledge, 1999. – 240 p.
10. Luhmann N. Soziologie des Risikos / N. Luhmann. – Berlin; New York: Walter de Gruyter, 1991.

REFERENCES

1. Osaulenko, O.H., Novikova, O.F., Vlasenko, N.S., & Kalachova, I.V. (2004). *Informatsiyne zabezpechennya derzhavnoho ta rehionalnoho sotsialnoho upravlinnya [Information provision of state and regional social management: monograph]*. Kyiv; Donetsk: Derzhkomstat Ukrainy [in Ukrainian].
2. *K obshchestvam znaniya: Vsemirnyy doklad YUNESKO [Knowledge Societies: UNESCO World Report]*. (2005). Parizh: Izd-vo YUNESKO [in Russian].
3. Libanovoyi, E.M. (Eds.). (2010). *Lyudskyy rozvytok v Ukrayini: minimizatsiya sotsial'nykh ryzykiv [Human Development in Ukraine: Minimizing Social Risks]*. Kyiv: Derzhkomstat Ukrainy [in Ukrainian].
4. Novikova, O.F. *Otsinka sotsial'nykh ryzykiv v rehionakh Ukrayiny yak pidstava dlya pryynyattya upravlinskykh rishen shchodo yikh podolannya [Assessment of social risks in the regions of Ukraine as the basis for making management decisions on their overcoming]*. Retrieved from: <http://old.niss.gov.ua> [in Ukrainian].
5. Uebster, F. (2004). *Teorii informatsionnogo obshchestva [Theories of the Information Society]*. Moscow: Aspekt Press [in Russian].
6. Bechmann, G., Gorokhov, V., & Stehr, N. (2009). *The Social Integration of Science. Institutional and Epistemological Aspects of the Transformation of Knowledge in Modern Society*. Berlin: edition sigma.
7. Beck, U. (2010). *World at Risk*. Cambridge: Polity Press.
8. Beck, U. (2007). *Power in the Global Age*. Cambridge: Polity Press.
9. Levinson, P. (1999). *Digital McLuhan: A Guide to the Information Millennium*. N.Y.: Routledge
10. Luhmann, N. (1991). *Soziologie des Risikos*. Berlin; New York: Walter de Gruyter.

Євтухов Олександр Володимирович

Аспірант

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

Yevtukhov Oleksandr

Post-graduate student

Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine

Email: general.kbuara.kharkov@gmail.com

Цитування: Євтухов О. В. Тенденції розвитку соціальних ризиків у сучасному суспільстві: державно-управлінський аспект / О. В. Євтухов // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 6-7. – С. 24-30.

Citation: Yevtukhov, O.V. (2018). *Tendentsii rozvytku sotsialnykh ryzykiv u suchasnomu suspilstvi: derzhavno-upravlinskyi aspekt [Trends in the development of social risks in modern society: the state-management aspect]*. *Public administration aspects*, 6 (6-7), 24-30.

Стаття надійшла / Article arrived: 28.05.2018

Схвалено до друку / Accepted: 12.06.2018

Розмежування політичної та кримінальної відповідальності у вимірі ціннісних основ публічного управління

Тарасенко Т. М., Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

У статті розкрито сутність проблеми розмежування політичної та кримінальної відповідальності, відмінності розвитку відносин політичної відповідальності у вимірі якості демократії, перерозподілу відповідальності між центральним, регіональним та місцевим рівнем управління. Підтверджено, що у різних країнах це знаходить різні прояви: недотримання стандартів демократії та зловживання кримінальною відповідальністю; намагання уникнути кримінального переслідування за зловживання владою, обмежуючись політичною відповідальністю; підвищення рівня кримінальної відповідальності на субнаціональному рівні організації влади. Зауважується на важливості закріплення в Конституції чіткого підґрунтя для розмежування політичної та кримінальної відповідальності. Акцентується увага на зростаючому значенні політичної відповідальності для розвитку регіональної і місцевої демократії. Підкреслюється, що покарання за політичні помилки або розбіжності значною мірою має регулюватися процедурами підзвітності суб'єктів владних повноважень за свою діяльність. Відзначається потреба уточнення таких проблемних категорій кримінального законодавства, як «зловживання владою», «зловживання службовим становищем», «зловживання повноваженнями». Розкривається важливість усвідомлення того, що практика переходу на судовий розгляд справ, які мають розглядатися в межах політичної відповідальності, призводить, зокрема, до зменшення ролі громадян у здійсненні оцінки діяльності органів влади, висловленні їм недовіри. «Замикання» на розгляді відповідальності органів публічної влади відносно один одного загрожує посиленням безвідповідальності та нівелюванням народного суверенітету. Встановлено, що криза відповідальності несе для української практики ризику, пов'язані зі стримуванням процесу запровадження стандартів представницької та безпосередньої демократії. Для країн із давніми традиціями демократичного врядування це знаходить вираження в певній обмеженості демократичної системи щодо знаходження адекватних відповідей для вирішення сучасних викликів, із якими стикається суспільство в процесі здійснення публічної влади.

Ключові слова: відповідальність суб'єктів владних повноважень; політична відповідальність; кримінальна відповідальність; публічне управління; місцеве самоврядування; децентралізація; місцева та регіональна демократія

Delimitation of the political and criminal responsibility in terms of valuable basics of the public administration

Tarasenko T. M., Dnipropetrovsk regional institute of public administration National academy for public administration under the President of Ukraine

The Article discloses the essence of the problem concerning the delimitation of the political and criminal responsibility for the further development of the public administration. It has been revealed that differences in the development processes of relations in the matter of the political responsibility are disclosed in terms of the quality of democracy, as well as redistribution of the responsibility between the central, regional and local levels of the administration. In different countries, it finds various manifestations: failure to comply with standards of democracy and abusing the criminal responsibility; attempts to avoid the criminal prosecution for the abuse of power being limited to the political responsibility; raising the level of the responsibility, in particular, criminal one, at the subnational level of the power organization. In the broad sense, all the manifestations confirm the conclusion on the «responsibility crisis» aggravation in the conditions of the democratic system of values. The growing importance of the political responsibility in the representative democracy and development of the regional and local democracy are substantiated.

It is noted that the principles of the political and legal system of the state should create the basis for the separation of the political and criminal responsibility. First of all, this refers to the Constitution, which is a form of the contract between the state and society; such capacity of the Constitution demonstrates the functioning and maturity of democracy, and respect for the law in the state. The issue of punishment for political mistakes or divergences should be regulated, to a large extent, by procedures of the political accountability. The important task in this regard is to

ensure the clear regulation of the accountability procedures of power entities for their activities. There is a need in clarification of the criminal legislation categories, such as «abuse of power», «abuse of office», and «abuse of authorities». Filling them with a clearer content can be done on the basis of clarifying certain criteria (for example, intention, negligence, personal benefit, etc.).

The emphasis is made to the importance of realizing the fact that the practice of transition to the judicial examination of cases to be heard within the limits of the political responsibility leads, in particular, to decreasing the role of citizens in the expression of no-confidence against authorities when assessing their activities. Moving away from the idea of considering the political responsibility based on the assessment of voters and population leads to its «lock-in» on the responsibility of public power authorities with respect to each other, which threatens to deepen the irresponsibility and to enhance the leveling of people's sovereignty.

It is noted that the crisis of the responsibility has various risks for democracy at different levels of the public administration. For the Ukrainian practice, they are, in particular, linked with the containment of the process of introducing the representative and direct democracy standards. For countries with long-standing traditions of the democracy governance, it finds expression in the certain limitation of the democratic system as for finding adequate responses to meet the current challenges faced by society in the process of implementing the public authority.

Keywords: responsibility of power entities; political responsibility; criminal responsibility; public administration; local self-government; decentralization; local and regional democracy

Разграничения политической и криминальной ответственности в измерении ценностных основ публичного управления

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

В статье раскрыты сущность проблемы разграничения политической и уголовной ответственности, отличия развития отношений политической ответственности в измерении качества демократии, перераспределения ответственности между центральным, региональным и местным уровнем управления. Подтверждено, что в разных государствах это находит разные проявления: несоблюдение стандартов демократии и злоупотребление уголовной ответственностью; намерение избежать уголовного преследования за злоупотребление властью, ограничиваясь политической ответственностью; повышение уровня уголовной ответственности на субнациональном уровне организации власти. Подчеркивается растущее значение политической ответственности для развития региональной и местной демократии. Отмечается важность закрепления в Конституции основ для разграничения политической и уголовной ответственности. Акцентируется внимание на том, что вопрос наказания за политические ошибки или расхождения в значительной мере должен регулироваться процедурами подотчетности субъектов властных полномочий за свою деятельность. Говориться о необходимости уточнения таких проблемных категорий уголовного законодательства, как «злоупотребление властью», «злоупотребление служебным положением», «злоупотребление полномочиями». Подчеркивается важность понимания того, что практика перехода на судебное рассмотрение дел, которые должны рассматриваться в пределах политической ответственности, приводит к уменьшению роли граждан в высказывании недоверия к органам власти, в оценивании их деятельности. Такое «замыкание» на рассмотрении ответственности органов публичной власти относительно один другого угрожает усилением безответственности и нивелированием народного суверенитета. Установлено, что кризис ответственности несет для украинской практики риски, связанные со сдерживанием процесса внедрения стандартов представительской и прямой демократии. Для государств с давними традициями демократического управления это находит выражение в определенной ограниченности демократической системы в нахождении адекватных ответов на современные вызовы, с которыми сталкивается общество в процессе осуществления публичной власти.

Ключевые слова: ответственность субъектов властных полномочий; политическая ответственность; криминальная ответственность; публичное управление; местное самоуправление; децентрализация; местная и региональная демократия

Постановка проблеми.

Політична відповідальність займає особливе місце в регулюванні суспільних відносин. Стосовно місця, меж і засобів її забезпечення точаться наукові дискусії в різних галузях знань. Одним із найбільш актуальних питань є конкретизація критеріїв відокремлення її від інших видів відповідальності. Зокрема, тема розмежування політичної та кримінальної відповідальності залишає чимало невирішених питань, потребуючих подальшого уточнення. Значущість цього підтверджується кризою відповідальності в системі публічного управління як в умовах відсутності сталих традицій демократичного управління, так і в умовах сталих традицій демократії, що посилює ризики і загрози для подальшого розвитку публічної влади. Це гостро актуалізує потребу вироблення зважених підходів до регулювання відносин відповідальності в системі, яка здійснює управління суспільно значущими питаннями від імені народу.

Аналіз досліджень і публікацій.

Різні аспекти цієї проблематики знаходять відображення в публікаціях вітчизняних і зарубіжних дослідників. Особливий інтерес для нас становлять розвідки зарубіжних науковців. Так, у різні роки цю тематику розглядали Олівер Бод (Oliver Beaud), П'єр Альбертіні (Pierre Albertini), Вінсент Шнебель (Vincent Schnebel), Веронік Пужас (Véronique Pujas), Христіан Бидегарай (Christian Bidégaray), Ерік Вердьер (Éric Verdier), Олександр Синь (Alexandre Sine), Даніель Амсон (Daniel Amson) та інші. В їх дослідженнях відзначається:

- тенденція криміналізації відповідальності з одночасним звуженням політичної відповідальності та загроза для місцевої демократії;
- підвищення рівня притягнення до кримінальної відповідальності місцевих виборних посадових осіб, передусім мерів, як відповідь на спад політичної відповідальності;
- різні інтерпретації підходів до розгляду та побудови моделі політичної відповідальності в окремих європейських країнах; наявність зростання криміналізації відповідальності уряду та, одночасно, його політична безвідповідальність, що викликає розчарування суспільства; роль відповідальності як пасиву у забезпеченні балансу активу влади та важливе її місце у модерації повноважень;
- наявність конкурування політичної відповідальності з кримінальною у різних країнах та ризиків послаблення основних політичних

інститутів; поява практики виходу за межі установлених правових норм у регулюванні відносин відповідальності внаслідок існування проблеми регламентування політичної відповідальності;

- відповідальність як важливе досягнення демократичного конституціоналізму; неможливість притягати уряд, окремих міністрів до відповідальності, що призводить до звернення до суду, однак судові вирішення по суті політичних проблем не гарантує ефективність їх вирішення;
- можливість застосування оцінювання публічної політики для підтримки здійснення політичної відповідальності, зокрема на регіональному рівні в умовах децентралізації, важливість політичної відповідальності у забезпеченні раціоналізації та легітимності;
- напруження між демократичними потребами приведення до індивідуальної відповідальності та реальністю функціонування політико-адміністративної системи з її колективною та системною відповідальністю як характеристика політичної відповідальності; ослаблення кордонів публічного та приватного секторів, що призводить до переходу політичної відповідальності у площину криміналізації публічних дій;
- кримінальна відповідальність міністрів Франції у період 1789 – 1958 рр. та критика практики її запровадження з відзначенням, серед іншого, її дріб'язковості та несправедливості [6; 7; 11; 10; 5; 2; 1; 4].

Мета дослідження. Розкрити сутність проблеми розмежування політичної та кримінальної відповідальності для подальшого розвитку публічного управління та визначити перспективні напрями удосконалення регулювання відносин відповідальності у цій сфері в умовах поглиблення місцевої та регіональної демократії.

Виклад основного матеріалу.

Необхідно відзначити, що питання розмежування політичної та кримінальної відповідальності в системі публічної влади різних країн має свої відмінності та специфіку. Так, серед іншого, виділяють різні інтерпретації концепції політичної відповідальності уряду, зокрема французьку, англійську та німецьку. За висновком дослідників, французький підхід, коли міністри мають залишити владу за умов втрати довіри парламенту, призводить до значної нестабільності. Це ілюструється тим, що політична підзвітність міністра або прем'єр-міністра полягає у тому, щоб спочатку роз'яснити свою політику перед телебаченням [11]. При цьому відзначається, що політична відповідальність як концепція па-

радоксально мало вивчена у Франції, що пояснюється відсутністю можливостей для реальної інституціоналізації політичної відповідальності як механізму дій уряду та контролю з боку керіваних [6, с. 17]. Зауважуючи на слабкості інституціоналізації політичної відповідальності (внаслідок політичної культури, історичних причин), в публікаціях висловлюються критичні думки про те, що замість реформування такої системи побудови відносин політичної відповідальності було зроблено вибір на користь розвитку інших форм відповідальності, перш за все кримінальної [6, с. 22, 25]. Англійська концепція охоплює питання відповідальності перед ким та за що, мова йде про розгляд політичної відповідальності у більш широкому вимірі: перед, під час та після [11]. Специфіка англійської практики полягає у тому, що в Англії поняття підзвітності, близьке до відповідальності, дозволяє будувати відносини за якими виборні представники зобов'язані звітувати про те, як вони використовують надану їм довіру [6, с. 22]. В інтерпретації німецької концепції політична відповідальність розглядається як функція випередження й означає, що довіра парламенту отримується одразу з призначенням ним уряду, парламент зобов'язаний думати про новий уряд, якщо захоче притягнути до відповідальності міністрів [11]. Тим самим, в залежності від особливостей побудови системи влади, будується й інститут політичної відповідальності, визначається його конфігурація в тій чи іншій країні.

Інший зріз проблеми спостерігається в наявності різних підходів до визначення характеру зобов'язань, які містяться в політичній відповідальності, зокрема, що стосується політичної відповідальності уряду. Наприклад, виділення «морального зобов'язання піти у відставку» або розгляд їх через санкції, визначені в процедурах державного контролю та прописані в парламентських конституціях. У якості ілюстрації цього погляду наводиться визначення політичної відповідальності як правового механізму присвоєння цінності державній поведінці [6, с. 21]. При цьому особливого значення набуває врахування сторін, перед якими уряд несе зобов'язання, коли розглядаються не тільки відносини між урядом та парламентом, а й відповідальність перед людьми, перед виборцями [6, с. 22].

Дослідження виявляє певні особливості у використанні політичної відповідальності. Так, в українській практиці простежується намагання влади замінити політичну відповідальність

кримінальною. Про це йдеться в низці документів ЄС, Ради Європи [8-9; 3]. У документах розглядається питання відповідальності глав держав, міністрів (членів уряду) та парламентарів, разом із тим більшу увагу присвячено відповідальності міністрів. Зокрема, у Резолюції Європейського парламенту щодо України 2012 р. міститься заклик до української влади провести межу між політичною та кримінальною відповідальністю, обґрунтовуючи заклик тим, що демократична боротьба за політичні рішення має здійснюватися не за допомогою кримінального переслідування, а відбуватися в парламенті та за участю виборців [8]. Венеціанська комісія вважає, що кримінальні процедури не повинні використовуватися як засіб санкціонування політичних розбіжностей. Міністри несуть політичну відповідальність за свої політичні дії, саме цим в демократичній системі вони відповідають за свої дії в рамках політичної системи. Кримінальне провадження має застосовуватися для злочинних діянь [3, с. 16].

Венеціанська комісія використовує термін «політична відповідальність міністрів» у широкому значенні, розглядаючи всі випадки, коли міністр може бути «відповідальним» за політичні акти, від актів простої критики в парламенті чи ЗМІ, невиконання виборчого законодавства або результатів більш формальних процедур розгляду або парламентського контролю, такі як сесії із запитаннями, слухання в комітеті, комісії спеціального розслідування тощо. При цьому міністр може нести політичну відповідальність під впливом опозиції, ЗМІ, громадської думки, а також під впливом глави уряду [3, с. 4].

Визначення обставин застосування кримінальної відповідальності базується на трьох критеріях оцінки, встановлених Європейським судом з прав людини: чи є покарання злочинця чи ні, тобто класифікація злочину у внутрішньому праві; характер злочину; характер і ступінь тяжкості покарання [3, с. 5]. Аналіз документів свідчить, що кримінальна відповідальність міністрів розглядається в межах та співвідношенні таких відносин, як: «зловживання повноваженнями»; «зловживання владою», «перевищення повноважень».

Отже, аналіз документів із цього питання дозволяє зробити наступні узагальнення щодо розгляду співвідношення політичної та кримінальної відповідальності:

– у цьому питанні відсутні загальні європейські стандарти, не має ні одного європейського «жорсткого закону», існуючі документи є намаганням встановити спільні стандарти у фор-

мі необов'язкових керівних принципів, які спираються на принципи демократії, верховенства права та порівняльних дослідженнях;

– в умовах демократичної системи понесення політичної відповідальності має відбуватися у межах відповідальності «за свої політичні дії»;

– окреслюючи дії та наслідки, які несуть ознаки політичної відповідальності, береться до уваги наступне: політична суперечливість рішень, які приймаються міністрами, можливість помилок, згубність цих рішень для національних інтересів, що є частиною політичної системи; застосування юридичної, чи конкретно кримінальної відповідальності можливе лише за наявності порушення закону;

– застосування політичної чи кримінальної відповідальності ставиться в залежності від типу адміністративного акта, який було прийнято (акт, адресований окремим особам або компаніям, чи урядовий акт), для першого типу мають застосуватися більш суворі норми кримінальної відповідальності, для другого – це норми для оцінки політичного рішення;

– для розмежування кримінальної та політичної відповідальності необхідно також враховувати особливості процедур прийняття політичних рішень та «політичної гри», у таких межах міністрам залишається маневр для помилок; відповідальність в умовах дієздатної демократії здійснюється через політичні засоби.

Узагальнення зазначених положень дозволяє зробити висновок про те, що визначення загальних принципів регулювання політичної відповідальності є спробою відмежувати сферу прийняття та оцінки політичних рішень як частини політичної системи, із застосуванням певних критеріїв та підходів, спрямованих на запобігання притисканню, обмеженню демократичних прав і свобод. Тобто є по суті мірою захисту суб'єктів владних повноважень від кримінального покарання за політичну діяльність.

У цьому зв'язку викликає інтерес досвід окремих країн ЄС. Так, Олівер Бод відзначає спрямування французької практики на розвиток кримінальної відповідальності, що призвело до так званої криміналізації відповідальності [6, с. 18)]. При цьому процес криміналізації відповідальності супроводжується постійним скороченням поля політичної відповідальності та викликає занепокоєння щодо функціонування місцевої демократії. Це стосується місцевих виборних посадових осіб, головним чином мерів, та збільшення кількості випадків притягнення їх

до кримінальної відповідальності. Спад політичної відповідальності утворив, за висновком П'єра Альбертіні, пустоту, яка й призвела до посилення ролі кримінальної відповідальності. Крім того, характеризуючи стан справ у питаннях розмежування різних видів відповідальності, підкреслюється те, що нечіткість правил та каральних санкцій призводить до посилення юридичної невизначеності [7, с. 103-104, 105-106].

Наявність небезпеки конкурування політичної відповідальності з кримінальною відзначається й у досвіді інших країн, зокрема Італії, Іспанії та США. За висновком Веронік Пужас, така тенденція наносить шкоду розмежуванню повноважень та здатна послабити основні політичні інститути. Зіткнення з недоліками політичної відповідальності спричиняє появу нових вимірів відповідальності, які знаходяться за межами інституціональних та правових характеристик [10, с. 180].

Дослідження дає змогу зробити наступне узагальнення. В умовах вітчизняного досвіду заміна політичної відповідальності кримінальною має наслідком нівелювання демократичних прав і свобод, цінностей демократичного управління, використання її як інструменту тиску з боку влади за політичні рішення. За такої загрозливої практики відбувається заміна юридичних норм, нівелювання цінностей демократичного управління та зміцнення системи контролю з боку влади, її тиску. Протистояння цьому розглядається як визначення вагомого плюса на користь утвердження політичної відповідальності.

Французький досвід свідчить про посилення орієнтування на регулювання відносин відповідальності на основі регламентації судових процедур, «перекладання» навантаження від традиційних сторін, перед якими несуть політичну відповідальність суб'єкти владних повноважень, якими є відповідні органи публічної влади та виборці, «на плечі» судової системи, що може розглядатися як прояв «стомлення демократії», «обмеженості демократії». У цьому зв'язку особливої уваги потребує вивчення зростаючої кількості притягнення до кримінальної відповідальності саме виборних посадових осіб на місцях.

Отже, відмінності в процесах розвитку відносин у сфері політичної відповідальності розкриваються у вимірі якості демократії, перерозподілу відповідальності між центральним, регіональним та місцевим рівнем управління. У різних країнах це знаходить різні прояви: недотримання стандартів демократії та зловживання кримінальною відповідальністю; намаган-

ня уникнути кримінального переслідування за зловживання владою, обмежуючись політичною відповідальністю; підвищення рівня кримінальної відповідальності на субнаціональному рівні організації влади. У широкому сенсі усі прояви підтверджують висновок про загострення «кризи відповідальності» в умовах демократичної системи цінностей. Особливої уваги заслуговує питання ролі політичної відповідальності в представницькій демократії, розвитку регіональної та місцевої демократії. При цьому ключовим моментом розгляду співвідношення політичної та кримінальної відповідальності на рівні місцевого самоврядування є визначення тих критеріїв, за якими можна чітко розділити випадки халатності, отримання неправомірної вигоди тощо та ненавмисні помилки й прорахунки місцевих виборних посадових осіб у процесі виконання їх повноважень.

Розглядаючи природу та ступінь відповідальності на рівні місцевого самоврядування, П'єр Альбертіні підкреслює, що територіально обмежений характер управління на рівні комуни, департаменту, регіону принципово не відрізняє місцеву демократію від її старшої сестри, єдиною її особливістю є близькість та більш легка ідентифікація осіб, які приймають рішення [7, с. 104]. Децентралізація при цьому розглядається як незамінний інструмент солідарності та громадянства, саме з цієї причини необхідність відповідати за свої дії, з етичної точки зору, є неминучою. За висновком дослідника, децентралізація має більш чітко прояснити обов'язки виборних посадових осіб, щоб зробити їх діяльність більш ефективною та справедливою [7, с. 104]. Точним, на нашу думку, є висновок дослідника про те, що децентралізація різко змінила адміністративний ландшафт, призвела до збільшення як кількості, так і навичок місцевих суб'єктів владних повноважень, які до цього були захищені централізованою та опікунською адміністрацією. Це призвело до зміни бачення їх відповідальності, виявлення випадків незаконного фінансування партій, виборчих кампаній, корупції [7, с. 110]. При цьому підкреслюється, що розвиток криміналізації на рівні місцевого публічного життя може поставити під загрозу не тільки децентралізацію, але й місцеву демократію [7, с. 113].

За таких умов посилюється розуміння того, що в умовах демократії участі застосування лише місцевих виборів для надання або позбавлення підтримки суб'єктів владних повноважень є недостатнім. Крім того, можна погодитися з

тим, що в умовах поглиблення демократії відбувається зростання очікувань громадян отримати все більші права і можливості, на жаль, із одночасним небажанням брати відповідальність за свої дії в процесі реалізації наданих прав. Це, серед іншого, призводить до включення інших механізмів, зокрема судових, в регулюванні відносин відповідальності. Особливо яскраво це простежується в місцевому самоврядуванні, в недостатньому рівні солідарних дій громадян у ході вирішення питань місцевого значення. Зазначене відкриває один із аспектів пошуку балансу відносин відповідальності усіх суб'єктів прийняття рішень в умовах розвитку місцевої та регіональної демократії.

Висновки.

Таким чином, розвиток політичної відповідальності та регулювання відносин у цій сфері постає важливим завданням публічного управління на сучасному етапі взаємовідносин держави та суспільства. У якості головних орієнтирів для подальшого розвитку практики запровадження політичної відповідальності та її відокремлення від кримінальної можуть розглядатися наступні положення. Засади політико-правового устрою держави мають містити підґрунтя для розмежування політичної та кримінальної відповідальності. Передусім, мова йде про Конституцію, яка є формою договору між державою та суспільством, така її спроможність свідчить про функціонування й зрілість демократії, повагу в державі до закону. Питання покарання за політичні помилки або розбіжності значною мірою має регулюватися процедурами політичної підзвітності. Відповідно, одним із важливих завдань для утвердження політичної відповідальності є забезпечення чіткої регламентації процедур підзвітності суб'єктів владних повноважень за свою діяльність. У цьому зв'язку потребують уточнення такі проблемні категорії кримінального законодавства, як «зловживання владою», «зловживання службовим становищем», «зловживання повноваженнями». Наповнення їх більш чітким змістом може бути здійснено на основі уточнення певних критеріїв (наприклад, намір, халатність, особиста вигода тощо).

Також важливим є усвідомлення того, що одним із головних негативних наслідків криміналізації відповідальності є поступова відмова від конкретизації різниці між політичною та кримінальною відповідальністю. Це, наприклад, знаходить своє відображення в практиці переходу на судовий розгляд побідних справ, зменшенні

ролі громадян у висловленні недовіри до органів влади, оцінюванні їх діяльності. Відхід від ідеї розгляду політичної відповідальності на основі оцінки виборців, населення призводить до її «замикання» на відповідальності органів публічної влади відносно один одного, що загрожує поглибленням безвідповідальності, посиленням нівелювання народного суверенітету.

Наступним спостереженням, яке потребує подальшого осмислення та дискусії, є те, що різні причини кризи відповідальності мають різні

ризики для демократії на всіх рівнях публічного управління. Для української практики вони, зокрема, пов'язані зі стримуванням процесу запровадження стандартів представницької та безпосередньої демократії. Для країн із давніми традиціями демократичного врядування це знаходить вираження в певній обмеженості демократичної системи щодо знаходження адекватних відповідей для вирішення сучасних викликів, з якими стикається суспільство в процесі здійснення публічної влади.

REFERENCES

1. Sine, A. (2001). Responsabilité politique: de la fin du modèle weberien aux nouvelles figures de légitimation de l'action publique. *Politiques et Management Public*, 19-2, 45-62 [in France].
2. Bidégaray, Ch. (2000). Le principe de responsabilité fondement de la démocratie. Petite promenade dans les allées du «jardin des délices démocratiques». *Revue Pouvoirs (Revue française d'études constitutionnelles et politique)*, 92, 5-16 [in France].
3. Hamilton, J., Fernanda Palma, M., Sejersted, F., & Tuori, K. (2013) *Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de venise). rapport sur la relation entre responsabilité politique et responsabilité pénale des ministres. Adopté par la Commission de Venise lors de sa 94e session plénière (Venise, 8-9 mars 2013), Strasbourg, le 11 mars 2013, Etude n°682 / 2012. 22 p.* Retrieved from: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)001-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)001-f)
4. Amson, D. (2000) La responsabilité politique et pénale des ministres de 1789 à 1958. *Revue Pouvoirs (Revue française d'études constitutionnelles et politique)*, 92, 31-60. [in France].
5. Verdier, E. (2006) Évaluations régionales de la formation et responsabilité politique. Quel impact sur la conduite de l'action publique? *Education et sociétés*, 18, 55-77 [in France].
6. Beaud, O. (2000) La responsabilité politique face à d'autres formes de responsabilité des gouvernants. *Revue Pouvoirs (Revue française d'études constitutionnelles et politique)*, 92, 17-30. [in France].
7. Albertini, P. (2000) La responsabilité des élus locaux : nécessité et aberrations. *Revue Pouvoirs (Revue française d'études constitutionnelles et politique)*, 92, 103-116 [in France].
8. Rezolucija Jevropejskogo parlamentu shhodo Ukrajinu, 24 travnja 2012 [Resolution of the European Parliament on Ukraine dated May 24, 2012]. *Tyzhdenj*. Retrieved from: <http://tyzhdenj.ua/Politics/51089> [in Ukrainian].
9. Rezolucija 1862 (2012) *Parlamentskoji Asambleji Rady Jevropy «Funkcionuvannja demokratychnykh instytucij v Ukrajinu», 26 sichnja 2012 [Resolution 1862 (2012) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe «Functioning of Democratic Institutions in Ukraine» dated January 26, 2012]*. Retrieved from: <https://constituanta.blogspot.com/2012/02/1862-2012-2012.html> [in Ukrainian].
10. Pujas, V. (2000) Carences et nouvelles dimensions de la responsabilité politique: elements de politiques compares. *Revue Pouvoirs (Revue française d'études constitutionnelles et politique)*, 92, 165-180 [in France].
11. Schnebel, V. (2011) *La responsabilité politique du gouvernement, réalité ou illusion ? Les Chevaliers des grands arrêts. Le site des étudiant en droit public, le lundi, 7 novembre 2011.* Retrieved from: <https://chevaliersdesgrandsarrets.com/2011/11/07/la-responsabilite-politique-du-gouvernement-realite-ou-illusion/> [in France].

Тарасенко Тетяна Миколаївна

Кандидат наук з державного управління, доцент

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

49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29

Tarasenko Tetiana

Ph.D in public administration, associate professor

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

29, Hohol St., Dnipro, 49044, Ukraine

Email: tatianatarasenko@ukr.net ORCID: 0000-0002-2713-6990

Цитування: Тарасенко Т. М. Розмежування політичної та кримінальної відповідальності у вимірі ціннісних основ публічного управління / Т. М. Тарасенко // *Аспекти публічного управління*. – 2018. – Т. 6. – № 6-7. – С. 31-37.

Citation: Tarasenko, T.M. (2018). Rozmezhuvannia politychnoi ta kryminalnoi vidpovidalnosti u vymiri tsinnisnykh osnov publichnoho upravlinnia [Delimitation of the political and criminal responsibility in terms of valuable basics of the public administration]. *Public administration aspects*, 6 (6-7), 31-37.

Стаття надійшла / Article arrived: 07.05.2018

Схвалено до друку / Accepted: 23.06.2018

DOI: 10.15421/151837

УДК: 352.9

Державна політика у сфері реалізації співпраці громадянського суспільства, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування: правовий та управлінський аспекти

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

В статті охарактеризовані основні фактори розвитку громадянського суспільства в Україні. Громадянське суспільство як незалежна та самоврядна інституція може і повинна відігравати потужну трансформуючу і захисну роль у загрозові для державності періоди. Саме завдячуючи інституціям громадянського суспільства держава має шанс врятуватися від загрози авторитаризму та розпаду завдяки розгортанню волонтерського, благодійницького та добровольчого рухів, і приклад української держави в останні роки є черговим підтвердженням цього. Взаємодія інститутів громадянського суспільства та держави повинна базуватися на партнерстві, взаємозацікавленості у досягненні цілей, пов'язаних із процесом демократизації усіх сфер державного управління і суспільного життя, соціально-економічним і духовним прогресом, всебічним забезпеченням захисту прав і свобод людини та громадянина. Саме стан розвитку відносин між місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та структурними утвореннями політичних партій, інститутами громадянського суспільства засвідчує демократичність і публічність процесів та реалістичність кроків становлення громадянського суспільства в регіонах країни. Важливою складовою цього процесу є створення дієвих механізмів координації комунікативних зусиль органів влади з громадськістю, що дасть можливість об'єднати зусилля у вирішенні спільних завдань, уникнути дублювання функцій та спростити організаційну структуру. Разом із тим у статті проаналізовані принципи взаємодії організацій громадянського суспільства з державними органами влади та їх вплив на розвиток правової держави, визначено ряд проблемних питань щодо співпраці влади та громадськості, а також запропоновано шляхи вирішення проблем у взаємодії інституцій громадянського суспільства з органами державної влади.

Ключові слова: місцеве самоврядування; народовладдя; громадянське суспільство; територіальна громада; органи місцевого самоврядування; держава; інститути громадянського суспільства; юридична відповідальність; правове регулювання

State policy in the field of civil society cooperation, executive and local government: legal and managerial aspects

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

The article describes the main factors of the development of civil society in Ukraine. Civil society as an independent and self-governing institution can and must play a powerful transformative and protective role in periods threatening for the state. It is thanks to civil society institutions that the state has a chance to escape from the threat of authoritarianism and disintegration through the development of volunteer, charitable and voluntary movements and the example of the Ukrainian state in recent years is another confirmation of this. Interaction of civil society and state institutions should be based on partnership, mutual interest in achieving the goals related to the process of democratization of all spheres of public administration and public life, socio-economic and spiritual progress, and comprehensive protection of the rights and freedoms of man and citizen. It is the state of development of relations between local executive authorities, local self-government bodies and structural entities of political parties, civil society institutions that demonstrates the democratic and publicity of processes and the realism of the steps of the formation of civil society in the regions of the country. An important part of this process is the creation of effective mechanisms for coordinating the communicative efforts of public authorities, which will enable united efforts in solving common problems, avoid duplication of functions, and simplify organizational structure. However, the article analyzes the principles of interaction of civil society organizations with state authorities and their influence on the development of the rule of law, identifies a number of problematic issues regarding cooperation between the authorities and the public, as well as suggests ways of solving problems in the interaction of civil society institutions with state authorities.

Keywords: local self-government; democracy; civil society; territorial community; local self-government bodies; state; civil society institutions; legal responsibility; legal regulation

Государственная политика в сфере реализации сотрудничества гражданского общества, органов исполнительной власти и местного самоуправления: правовой и управленческий аспекты

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

В статье охарактеризованы основные факторы развития гражданского общества в Украине. Гражданское общество как независимая и самоуправляемая организация может и должна играть мощную трансформирующую и защитную роль в угрожающие государственности периоды. Именно благодаря институтам гражданского общества государство имеет шанс спастись от угрозы авторитаризма и распада благодаря развертыванию волонтерского, благотворительного и добровольческого движения и пример украинского государства в последние годы является очередным подтверждением этого. Взаимодействие институтов гражданского общества и государства должна базироваться на партнерстве, взаимозаинтересованности в достижении целей, связанных с процессом демократизации всех сфер государственного управления и общественной жизни, социально-экономическим и духовным прогрессом, всесторонним обеспечением защиты прав и свобод человека и гражданина. Именно состояние развития отношений между местными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и структурными образованиями политических партий, институтами гражданского общества свидетельствует о демократичности и публичности процессов и реалистичности шагов становления гражданского общества в регионах страны. Важной составляющей этого процесса является создание действенных механизмов координации коммуникативных усилий органов власти с общественностью, что позволит объединить усилия в решении общих задач, избежать дублирования функций и упростить организационную структуру. Вместе с тем в статье проанализированы принципы взаимодействия организаций гражданского общества с государственными органами власти и их влияние на развитие правового государства, определен ряд проблемных вопросов сотрудничества власти и общественности, а также предложены пути решения проблем во взаимодействии институтов гражданского общества с органами государственной власти.

Ключевые слова: местное самоуправление; народовластие; гражданское общество; территориальная община; органы местного самоуправления; государство; институты гражданского общества; юридическая ответственность; правовое регулирование

Постановка проблеми.

Наагодження співпраці та ефективної взаємодії органів влади з інститутами громадянського суспільства на сучасному етапі набуває своєї актуальності в різних напрямках реалізації державної політики. Зміцнення позицій інститутів громадянського суспільства є важливою передумовою їх успішного внеску в реалізацію державної політики. Окреслена проблема притягує сьогодні неабияку увагу не тільки політиків, фахівців із проблем управління та представників громадських об'єднань. Її осмислення має важливе наукове значення.

Аналіз досліджень і публікацій.

Об'єктом чисельних досліджень – як вітчизняних, так і зарубіжних – стають феномени громадянського суспільства, соціальної, правової держави, діалектика їх відносин. Що стосується конкретних форм, принципів, методів взаємодії інститутів держави та громадянського суспільства, а також моделей розв'язання проблем визначених соціальних груп на основі цієї взаємодії, то означене питання заслуговує на більш детальний розгляд.

Стан та перспективи розвитку системи місцевого самоврядування в Україні плідно досліджують Б. Андрусюк, В. Бабаєв, В. Барков, Ю. Битяк, А. Гошко, О. Кіндратець, І. Козюра, В. Куйбіда, Ю. Куц, В. Мамонова, О. Михайловська, Ю. Панейко, Т. Розова, В. Рубцов, А. Ткачук, Н. Федчун, В. Шаповал та ін.

Зокрема, М. Логунова, М. Пірен, В. Ребало, В. Тертичка досліджували концептуальні питання державної політики та механізми її впровадження в Україні, співпраці різних державних та недержавних інституцій в сучасних умовах.

В. Рубцов, С. Телешун досліджували питання розвитку громадянського суспільства в Україні, В. Купрій – стан та динаміку розвитку неурядових організацій України, питання організації громадянського суспільства як суб'єктів вироблення державної політики, досліджував проблематику громадських експертиз та громадського моніторингу діяльності органів влади.

Окремі аспекти співпраці органів державної влади та органів місцевого самоврядування з громадськими об'єднаннями розглядаються у

працях науковців та практиків: О. Бойко-Бойчук, В. Вакуленко, А. Карась, С. Круглик, О. Скрипнюк, Л. Усаченко, В. Федоренко, В. Цвих та ін.

Крім того, на фоні великої кількості наукових досліджень, присвячених діяльності громадських організацій, розробці й імплементації державної політики, залишається мало розкритою проблема співробітництва різних агентів її впровадження, критеріїв його ефективності. Саме недостатня наукова розробка даного питання зумовила вибір даного дослідження.

Об'єктом даного дослідження є – механізм співпраці органів влади та місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства у сфері реалізації державної політики.

Мета роботи – визначити шляхи удосконалення механізму співпраці органів влади та органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства у сфері державної політики.

Виклад основного матеріалу.

Налагодження ефективної взаємодії органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування зі структурними утвореннями політичних партій та інститутами громадянського суспільства є надзвичайно важливим для формування правової та соціальної держави. Така взаємодія повинна базуватися на партнерстві, взаємозацікавленості у досягненні цілей, пов'язаних із процесом демократизації усіх сфер державного управління і суспільного життя, соціально-економічним і духовним прогресом, всебічним забезпеченням захисту прав і свобод людини та громадянина.

В умовах плюралістичної демократії держава поступається частиною своїх повноважень в державній та управлінській сферах соціальної життєдіяльності самоорганізуючим та самоуправлінським структурам, які його утворюють.

Очевидно, що сильна держава неможлива без розвиненого громадянського суспільства, яке стає дієвим чинником державотворення за умови конструктивного та соціально відповідального діалогу з державою в межах правового поля.

Громадянське суспільство як незалежна та самоврядна інституція відіграє потужну трансформуючу і захисну роль у загрозливій для державності періоди. Саме завдячуючи інституціям громадянського суспільства держава має шанс врятуватися від загрози авторитаризму та розпаду завдяки розгортанню волонтерського, благодійницького та добровольчого рухів і приклад української держави в останні роки є черговим підтвердженням цього.

Саме стан розвитку відносин між місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та структурними утвореннями політичних партій, інститутами громадянського суспільства засвідчує демократичність і публічність процесів та реалістичність кроків становлення громадянського суспільства в регіонах країни.

На даний момент в Україні нові форми громадянської самоорганізації на крок випереджають готовність і здатність державних органів налагоджувати рівноправне партнерство з громадянським суспільством. Затверджена указом Президента Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки [2] є одним з інструментів для змін.

Через громадські інституції виявляються й узгоджуються різноманітні інтереси громадян та їх суспільних груп, на цій основі формуються позиції щодо того чи іншого питання суспільного життя і реалізується конструктивна форма взаємодії суспільства з державою. Без співставлення своїх дій з думкою і оцінкою різних інституційованих груп інтересів держава навіть у разі здійснення найбільш прогресивних реформ, як мінімум, буде наштовхуватися на пасивність або відсутність підтримки, а як максимум – на спротив і звинувачення в авторитаризмі [1, с. 105].

Регіональний рівень є надзвичайно важливим для створення сприятливих умов з метою подальшого розвитку громадянського суспільства, підвищення ефективності взаємодії міської влади з інститутами громадянського суспільства, реалізації права громадян на участь у формуванні та реалізації місцевої політики, вирішенні питань місцевого значення, сприянні громадській активності, розвитку соціального партнерства, залученні громадськості до профілактики та протидії корупції, підвищенні рівня відповідальності громадськості у впровадженні та реалізації проектів щодо розвитку конкретних населених пунктів. Саме на рівні локальної взаємодії органів влади з місцевими громадами вибудовується довіра до державних інституцій і держави вцілому.

Традиційними формами взаємодії місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування зі структурними утвореннями політичних партій та інститутами громадянського суспільства є співпраця в рамках діяльності політично-консультативної ради при голові облдержадміністрації, громадської ради при облдержадміністрації, політично-консультативних рад, громадських рад при райдержадміністраціях та

міськвиконкомах (міст обласного значення), головною метою яких є сприяння формуванню і реалізації ефективної політики з питань соціально-економічного та суспільно-політичного життя в області.

Основними завданнями співпраці інституцій громадянського суспільства та держави на місцевому рівні є:

- вироблення дієвих механізмів участі громадянської у процесах прийняття рішень органів місцевої влади;

- підвищення рівня правової культури населення;

- нетерпимості та несприйняття корупції мешканцями територіальної громади;

- усвідомлення демократичних цінностей та своєї громадянської відповідальності представниками громадянського суспільства;

- підвищення правової обізнаності посадових осіб місцевої влади стосовно забезпечення прозорості й відкритості управлінської діяльності, налагодження взаємодії з об'єднаннями громадян тощо;

- регулювання механізмів сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів місцевої виконавчої влади щодо електронних петицій, проведення громадських слухань, консультацій з громадськістю, проведення загальних зборів членів територіальної громади за місцем проживання.

- удосконалення процесу консультацій з громадськістю на місцевому рівні;

- стимулювання громадської активності та розвиток самоорганізації громадян з метою вирішення питань місцевого значення;

- сприяння роботі консультативно-дорадчих органів та матеріально-технічне забезпечення їх діяльності;

- адаптація та впровадження ефективних практик громадського контролю діяльності органів місцевої влади;

- фінансова підтримка соціально значущих програм і проектів інститутів громадянського суспільства на основі конкурсних механізмів;

- підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування з питань взаємодії та комунікації з інститутами громадянського суспільства;

- проведення конкурсу програм і проектів громадських організацій та творчих спілок;

- проведення соціологічних досліджень та вивчення громадської думки;

- забезпечення широкого інформування насе-

лення з питань розвитку громадянського суспільства та налагодження соціального партнерства.

- розвиток громадського телебачення і радіо, видання незалежного друкованого чи електронного інформаційно-аналітичного бюлетеня, впровадження механізмів моніторингу місцевих проблем та їх вирішення, моніторингу та оцінки діяльності виконавчих органів та посадових осіб міськради, відповідальності посадових і виборних осіб місцевого самоврядування за свої дії чи бездіяльність;

- проектування та реалізація ідеї бюджету участі, де певний процент річного місцевого бюджету витрачатиметься відповідно до пріоритетів громадян;

- формування платформи для громадських експертів і обміну досвідом, інформацією та навчання з локальних регіональних проблем – розбудова кадрового резерву міста;

- підтримка місцевих стартапів.

В умовах реформування державного управління в Україні одним із актуальних завдань є модернізація системи публічних комунікацій, наближення її до стандартів ЄС та передових країн світу, побудова ефективної моделі комунікативної діяльності органів державної влади в першу чергу з представниками громадського сектору.

Важливою складовою цього процесу є створення дієвих механізмів координації комунікативних зусиль органів влади з громадськістю, що дасть можливість об'єднати зусилля у вирішенні спільних завдань, уникнути дублювання функцій та спростити організаційну структуру.

Не зважаючи на зростаючу роль політичних партій у розбудові незалежної демократичної України, активізацію інститутів громадянського суспільства та структурних утворень політичних партій, позиція громадян в регіонах щодо членства в них залишається пасивною. Як наслідок, замість конструктивного діалогу представників владних структур та громадськості у вирішенні соціальних проблем домінуючою формою впливу громадян на перебіг політичного процесу залишається колективна мітинговість, що не сприяє досягненню легітимації владних ініціатив. А тому основне завдання органів влади – змінити ситуацію на краще і створити сприятливі умови для розвитку та активної діяльності структурних утворень політичних партій, інститутів громадянського суспільства, підвищення їх ролі у подоланні соціальних проблем регіону, побудові засад громадянського суспільства. Адже це величезний інтелектуальний потенціал, потужна організуюча

сила, що може і повинна вести за собою людей, постійно активізувати їх на досягнення загально-го благополуччя.

Окремі питання функціонування структурних підрозділів, що відповідають за взаємодію із громадськістю, регулюються низкою нормативно-правових актів. Зокрема, Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» визначає інформаційні служби органів державної влади як структурні підрозділи, що виконують інформаційно-аналітичні функції та забезпечують зв'язки з громадськістю. В законі також міститься перелік можливих типів інформаційних служб та їх працівників (інформаційні управління, інформаційно-аналітичні підрозділи, прес-служби, прес-центри, управління і центри громадських зв'язків, прес-бюро, прес-секретарі та прес-аташе) [4].

У вітчизняному законодавстві чітко не визначені правові та організаційні засади діяльності інформаційних підрозділів, зокрема не встановлено їх завдання та функції, відсутні уніфіковані підходи до формування їх структури та визначення місця в апараті органу влади.

У зв'язку з цим необхідною умовою інституційного вдосконалення інформаційно-комунікативної діяльності органів місцевої влади може стати впровадження єдиних підходів до організаційної структури комунікативних підрозділів в органах державної влади, визначення їх цільових завдань та функцій. Правове врегулювання цього питання можливе шляхом затвердження типової структури органів місцевої влади з обов'язковою наявністю в ній окремого комунікативного підрозділу, який би проводив роботу з інституціями громадянського суспільства [6, с. 62].

З метою підвищення рівня громадянської освіти населення з питань захисту своїх прав Планом заходів з реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки було передбачено створення та розміщення міжрегіональних ресурсно-комунікаційних платформ правової допомоги у містах Дніпрі, Львові, Києві, Одесі, Харкові.

Кабінетом Міністрів України також анонсовано широку інформаційну кампанію щодо обов'язку органів місцевого самоврядування сприяти доступу громадян до безоплатної первинної правової допомоги [3].

Однією з ключових проблем залишається належне забезпечення прозорості та відкритості

для громадськості судових процесів щодо притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у порушеннях прав людини, корупційних діях, зраді національних інтересів України.

Намагаючись вплинути на кадрові призначення в місцевих органах влади, організації громадянського суспільства сьогодні періодично вдаються до суспільного розголосу у ЗМІ та соціальних мережах, що здебільшого допомагає усунути чиновника із займаної посади та призначенню на державну посаду представників громадського сектору.

Підвищенню впливу громадськості на процеси формування та реалізації державної регіональної політики, вирішенню питань місцевого значення, убезпеченню цієї політики від антикорупційного сегмента має сприяти робота громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. Така робота, позбавлена формалізму та заангажованості на певні політико-економічні групи, надає цим органам публічного статусу центрів акумуляції громадської активності, адвокаційної діяльності, сприяння громадським ініціативам, встановленню потужного громадського контролю за діями правлячого класу як на загальнодержавному, так і на локальному рівнях.

Водночас рівень ефективності роботи громадських рад при місцевих органах влади знижується внаслідок затягування процесу їх формування, через негативні прецеденти використання громадських рад в інтересах окремих посадових осіб та політичних сил, що суперечить їх функціональному призначенню та дискредитує такий формат взаємодії.

Поряд із традиційними формами участі (громадські ради при органах влади, громадська експертиза проєктів нормативно-правових актів, консультації з громадськістю, громадські слухання та інші форми демократії участі) новітні інформаційно-комунікативні технології, різні форми електронної участі громадськості в цих процесах надають нові можливості для розширення участі громадян у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення [5, с. 41].

Сьогодні цілком зрозуміло, що громадянське суспільство активно сприяє процесам політичної демократизації, набуття державою ознак правової, відстоюючи матеріальну і духовну незалежність людини від держави, домагаючись правової гарантії такої незалежності, захисту приватних і суспільних інтересів людей.

Разом із тим має бути зворотний зв'язок дер-

жовних інститутів та органів місцевої влади з громадськістю, оскільки правова держава має реагувати на запити і потреби асоційованого громадянства, видавати відповідні законодавчі акти та слідкувати за їх виконанням. Іншими словами, вона повинна створити ситуацію правової захищеності громадян, сформувати сприятливе правове поле для діяльності створюваних ними громадських інститутів.

Висновки.

Отже, утвердженню конструктивної та ефективної державно-громадської взаємодії щодо вирішення нагальних проблем перешкоджає низька довіра громадян до органів державної влади, силових структур, органів судочинства та прокуратури. Попри створені нормативно-правові засади для участі громадськості у прийнятті рішень, реальна зацікавленість, готовність до співпраці є низькою як на рівні органів державної влади, так і на рівні організацій громадського сектору.

Зусилля органів державної влади охопили лише чверть завдань державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства. Незначними є результати по таких завданнях, як підтримка волонтерства, підвищення рівня громадянської та правової культури; удосконалення

умов залучення інститутів громадянського суспільства до надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів; забезпечення належного правового регулювання для реалізації різних форм місцевої демократії; розвиток соціального діалогу. У результаті держава витрачає додаткові кошти на надто обтяжливі для неї функції і витрачає довіру населення.

Тож головними принципами державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні мають стати її ефективність та збалансованість, прозорість та врахування громадської думки та «думки лідерів» – позиції громадських, благодійних, релігійних організацій, недержавних аналітичних центрів та науково-дослідних установ. Посиленню інституційної спроможності організацій громадянського суспільства, залученню громадськості до прийняття державних рішень та вирішення питань місцевого значення, загалом розбудові громадянського суспільства в Україні сприятиме виконання щорічних планів заходів щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, затверджених розпорядженнями Кабінету Міністрів України

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Літкевич В. Політика держави щодо громадянського суспільства: необхідність переформатування / В. Літкевич // Громадянське суспільство України: сучасний стан і перспективи впровадження європейських стандартів взаємодії з державою: зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (12 грудня 2013 р., м. Київ). – Київ: НІСД, 2014. – 192 с.
2. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки (затверджена Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016). – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>
3. Оприлюднено для коментарів проект звіту про виконання плану заходів на 2016 рік з реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. – Режим доступу: http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/3298
4. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80>
5. Яблонський В. М. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: аналіз. Доповідь / В. М. Яблонський, О. М. Балакірева, Т. В. Бондар. – Київ: НІСД, 2017. – 56 с.
6. Самойленко С. Координація комунікативної діяльності органів виконавчої влади: стан та шляхи вдосконалення / С. Самойленко // Запровадження комунікації органів державної влади: зб. мат-лів наук.-практ. конф. – Київ: Фенікс, 2016. – 192 с.
7. Резолюція від 04.10.2010 №1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи Функціонування демократичних інституцій в Україні». – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_a19.
8. Рекомендації Ради Європи 10.10.2007 «Рекомендація CM/Rec (2007) 14 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам (Щодо створення та діяльності неурядових організацій)». Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_937.
9. Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 26 лютого 2016 року №68 // Офіційний вісник Президента України від 03.03.2016. – 2016 р. – № 7. – С. 32, Ст. 162
10. Ковальчук И. В. Проблемы и перспективы реформы децентрализации в Украине на современном этапе / И. В. Ковальчук // Modern Science Moderni v'eda, 2017 – С. 143-152
11. Халецький А. В. Зв'язки органів державної влади з громадськістю: інформаційна взаємодія / А. В. Халецький // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2012 р. – № 12. – С. 10-20.

REFERENCES

1. Litkevych, V. (2014). Polityka derzhavy shchodo hromadyans'koho suspil'stva: neobkhdnist' pereformatuvannya [State policy on civil society: the need for reformatting]. *Civil Society of Ukraine: Current State and Prospects for the Implementation of European Standards for Interaction with the State: Sob. materials international science-practice conf.* Kyiv: NISS [in Ukrainian].
2. *Natsional'na stratehiya spryannya rozvytku hromadyans'koho suspil'stva v Ukrayini na 2016–2020 roky (zatverdzhena Ukazom Prezidenta Ukrayiny pryynaty 26 lyutoho 2016 r. № 68/2016) [National Strategy for Promoting the Development of Civil Society in Ukraine for 2016–2020 (approved by Decree of the President of Ukraine dated February 26, 2016, № 68/2016)]*. Retrieved from: <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805> [in Ukrainian].
3. *Oprylyudneno dlya komentaryv proekt zvituv pro vykonannya planu zakhodiv na 2016 rik z realizatsiyi Natsional'noyi stratehiyi spryannya rozvytku hromadyans'koho suspil'stva v Ukrayini [A draft report on the implementation of the action plan for 2016 on the implementation of the National Strategy for the Advancement of Civil Society in Ukraine]*. Retrieved from: http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/3298 [in Ukrainian].
4. *Zakon Ukrayiny Pro porядok vysvitleniya diyal'nosti orhaniv derzhavnoyi vlady ta orhaniv mistsevoho samovryaduvannya v Ukrayini zasobamy masovoyi informatsiyi [The Law of Ukraine On the Procedure for Covering the Activities of Public Authorities and Local Authorities in Ukraine by the Mass Media]*. Retrieved from: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
5. Yablons'kyy, V.M., Balakiryeva, O.M., & Bondar, T.V. et al. (2017). Pro stan rozvytku hromadyans'koho suspil'stva v Ukrayini : analit. dopovid' [On the state of development of civil society in Ukraine: analyst. Report. Kyiv: NISS [in Ukrainian].
6. Samoylenko, S. (2016). Koordinatsiya komunikativnoyi diyal'nosti orhaniv vykonavchoyi vlady: stan ta shlyakhy vdoskonalennya [Coordination of communicative activity of executive bodies: state and ways of improvement. Implementation of communication of state authorities] *Sob. Materials Science.-Practice. conf.* Kyiv: Phoenix [in Ukrainian].
7. *Rezolyutsiya vid 04.10.2010 №1755 (2010). Parlament's'koyi Asambleyi Rady Yevropy Funktsionuvannya demokratychnykh instytutiv v Ukrayini [Resolution of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on the functioning of democratic institutions in Ukraine] №1755 (2010, October 04)*. Retrieved from: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_a19 [in Ukrainian].
8. *Rekomendatsiyi Rady Yevropy 10 zhovtnya 2007 «Rekomendatsiya CM/Rec (2007) 14 Komitetu ministriv Rady Yevropy derzhavam-chlenam (Shchodo stvorennya ta diyal'nosti neuryadovykh orhanizatsiy) [Recommendations of the Council of Europe of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states (On the Establishment and Activities of Non-Governmental Organizations)] №14 (2007, October 10)*. Retrieved from http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_937 [in Ukrainian].
9. Ukaz Prezidenta Ukrayiny Pro spryannya rozvytku hromadyans'koho suspil'stva v Ukrayini pryynaty 26 lyutoho 2016 roku №68 [Decree of the President of Ukraine on the promoting the development of civil society in Ukraine] №68 (2016, February 26). *Official bulletin of the President of Ukraine*, 7, 32, Art. 162 [in Ukrainian].
10. Koval'chuk, I.V. (2017). Problemy u perspektyvy reformy detsentralyzatsyy v Ukrayne na sovremennom etape [Problems and Prospects for the Reform of Decentralization in Ukraine at the Modern Stage]. *Modern Science*, 1, 143-152 [in Ukrainian].
11. Khalets'kyy, A.V. (2012). Zv'yazky orhaniv derzhavnoyi vlady z hromads'kisty: informatsiyana vzayemodiya [Communications between public authorities and the public: information interaction]. *Public Administration: Improvement and Development*, 12, 10-20 [in Ukrainian].

Турій Олег Володимирович

Аспірант

Національна академія державного управління при Президентіві України
03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20**Turii Oleg**

Post-graduate student

National Academy of Public Administration under the President of Ukraine
20, Anton Tsedik St., Kyiv, 03057, Ukraine

Email: ot1323@ukr.net

Цитування: Турій О. В. Державна політика у сфері реалізації співпраці громадянського суспільства, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування: правовий та управлінський аспекти / О. В. Турій // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 6-7. – С. 38-44.

Citation: Turii, O.V. (2018). Derzhavna polityka u sferi realizatsii spivpratsi hromadianskoho suspilstva, orhaniv vykonavchoi vlady ta mistsevoho samovriaduvannya: pravovy ta upravlinskyi aspekty [State policy in the field of civil society cooperation, executive and local government: legal and managerial aspects]. *Public administration aspects*, 6 (6-7), 38-44.

Місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства: муніципально-правові проблеми взаємодії та функціонування

Батанов О. В., Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

Кравченко В. В., Академія праці, соціальних відносин та туризму

Статтю присвячено дослідженню муніципально-правових проблем підвищення ефективності функціонування громадянського суспільства в Україні. Акцентується увага на необхідності удосконалення та зміцнення правового статусу місцевого самоврядування як основоположного інституту громадянського суспільства. Розглянуто сучасну теорію місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства, визначено його роль у забезпеченні стабільності конституційного ладу і розвитку конституціоналізму в Україні. Проаналізовано основні теорії самоврядування, запропоновано визначення місцевого самоврядування як однієї з основних форм народовладдя та конституційного засобу обмеження державної влади в умовах формування громадянського суспільства. Такий підхід підкреслює підвищення ролі муніципально-територіального чинника в житті громадянського суспільства. Він пов'язаний зі створенням дієздатних територіальних громад, підтвердженням демократичних намірів національних держав та їх особливої уваги саме до мешканців певних територій.

Зроблено висновок, що тільки реалізація протягом тривалого часу в свідомості жителів – членів територіальних громад – стійких антиетатистських установлень, корінні зміни стереотипів суспільно-політичної поведінки широких верств населення, його самоорганізація та самодисципліна, формування патріотичних настроїв можуть в майбутньому стати основою для нівелювання конфлікту державних та громадських інтересів, формування оптимального балансу між публічним і приватним началом, а в силу цього – потужним інструментом підвищення ефективності організації та функціонування громадянського суспільства.

Ключові слова: місцеве самоврядування в Україні; територіальна громада; громадянське суспільство; питання місцевого значення; сучасний муніципалізм; муніципальна влада; децентралізація; соціальні громадські інспектори

Local government as an institution of civil society: municipal-legal problems of interaction and functioning

Batanov O. V., Koretsky Institute of state and law of National Academy of Sciences of Ukraine

Kravchenko V. V., Academy of Labor, Social Relations and Tourism

The article is devoted to the research of municipal-legal problems of increasing the efficiency of civil society functioning in Ukraine. The emphasis is on the need to improve and strengthen the legal status of local self-government as the fundamental institution of civil society. The contemporary theory of local self-government as an institution of civil society is considered, its role in ensuring the stability of the constitutional system and the development of constitutionalism in Ukraine is determined. The basic theories of self-government are analyzed, the definition of local self-government as one of the main forms of democracy and the constitutional means of limiting state power in the conditions of formation of civil society is proposed. This approach emphasizes the increasing role of the municipal-territorial factor in the life of civil society. It is connected with the creation of capable territorial communities, confirmation of democratic intentions of national states and their special attention to the inhabitants of certain territories.

It is concluded that only realization for long time in the minds of residents - members of territorial communities - of stable anti-theatrical institutions, radical changes in the stereotypes of socio-political behavior of the general population, its self-organization and self-discipline, the formation of patriotic sentiments may in the future become the basis for leveling the conflict between state and public interest, the formation of an optimal balance between public and private, and, therefore, a powerful tool for improving efficiency the organization and functioning of civil society.

Keywords: local government in Ukraine; local community; civil society; local issues; modern municipality; municipal authority; decentralization; social public inspectors

Местное самоуправление как институт гражданского общества: муниципально-правовые проблемы взаимодействия и функционирования

Батанов А. В., Институт государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины

Кравченко В. В., Академия труда, социальных отношений и туризма

Статья посвящена исследованию муниципально-правовых проблем повышения эффективности функционирования гражданского общества в Украине. Акцентируется внимание на необходимости совершенствования и укрепления правового статуса местного самоуправления как основополагающего института гражданского общества. Рассмотрена современная теория местного самоуправления как института гражданского общества, определена его роль в обеспечении стабильности конституционного строя и развития конституционализма в Украине. Проанализированы основные теории самоуправления, предложено определение местного самоуправления как одной из основных форм народовластия и конституционного средства ограничения государственной власти в условиях формирования гражданского общества. Такой подход подчеркивает роль муниципально-территориального фактора в жизни гражданского общества. Он связан с созданием дееспособных территориальных общин, подтверждением демократических намерений национальных государств и их особого внимания именно к жителям определенных территорий.

Сделан вывод, что только реализация в течение длительного времени в сознании жителей – членов территориальных общин – устойчивых антиэтатистских установлений, коренные изменения стереотипов общественно-политического поведения широких слоев населения, его самоорганизация и самодисциплина, формирования патриотических настроений могут в будущем стать основой для нивелирования конфликта государственных и общественных интересов, формирования оптимального баланса между публичным и частным началом, а в силу этого – мощным инструментом повышения эффективности организации и функционирования гражданского общества.

Ключевые слова: местное самоуправление в Украине; территориальная община; гражданское общество; вопросы местного значения; современный муниципализм; муниципальные власти; децентрализация; социальные общественные инспекторы

Розвиток України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної правової держави, в якій людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека на конституційному рівні визнаються найвищою цінністю, стає ефективним лише за умови існування, функціонування та перманентного становлення громадянського суспільства та його інститутів. Саме громадянське суспільство та його інститути у ХХІ ст. стали надійними партнерами держави і водночас суб'єктами, що забезпечують громадський контроль і здійснюють інші конституційні форми впливу на органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Громадянське суспільство нині є центром відомої ціннісної тріади конституціоналізму «людина – суспільство – держава», а його визначальною властивістю стає перманентний розвиток і водночас збереження сталого функціонування [10, с. 1].

Сьогодні перед українською державою постає важливе завдання – створення законодавчих умов для формування громадянського суспільства та прояву громадських, самодіяльних засад у локально-територіальному та індивідуально-

собистісному вимірі. Саме умов, а не рамок, оскільки такі прояви можливі лише за наявності спільного інтересу та свободи участі.

Так, наприклад, у абзаці другому п. 2 постанови Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [12] вказується, що під інститутами громадянського суспільства слід «розуміти громадські об'єднання, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, організації роботодавців та їх об'єднання, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства». У ст. 5 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. [6] визначено засади внутрішньої політики у сфері формування громадянського суспільства і вперше законодавчо закріплено категорію «інститут громадянського суспільства».

Свідченням того, що держава прагне за допомогою законодавства сформувати правові умови розвитку громадянського суспільства, була Стра-

тегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації [17] та є чинна на сьогодні Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки [16], в основу якої закладено принцип, згідно якого «активне, впливове і розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування, в управлінні державними справами і вирішенні питань місцевого значення». Як зазначається у цьому документі, метою Стратегії є «створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади, органами місцевого самоврядування на засадах партнерства, забезпечення додаткових можливостей для реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина, задоволення суспільних інтересів з використанням різноманітних форм демократії участі, громадської ініціативи та самоорганізації».

Однак, ці норми і задуми багато у чому залишаються декларацією, динаміки, механізму функціонування більшості інститутів громадянського суспільства, насамперед, територіальних громад та їх самоорганізованих структур, без яких існування та перспективний розвиток громадянського суспільства є неможливим, створити не вдалося. Сучасні дослідження свідчать, що в ході формування громадянського суспільства дійсно існує проблема досягнення необхідного балансу між державою та механізмами її впливу на нього, з одного боку, та громадянським суспільством і його механізмами саморозвитку і соціального контролю – з другого. Такий баланс є необхідним для побудови демократичної, правової, соціально орієнтованої держави, оскільки дає змогу уникнути двох неприпустимих станів у розвитку країни – зведення до мінімуму або громадських свобод, або впливу держави [4, с. 8]. Втім, чинне законодавство є демонстрацією суто позитивістського та етатистського підходу держави до інституціоналізації громадянського суспільства. З цих та інших причин доктринальні основи громадянського суспільства нібито втратили чіткість кордонів та орієнтирів, а його правова, економічна, територіальна, інституційна, функціональна, суб'єктно-об'єктна та інші основи залежать тільки від свавільного умогляду політиків.

Слід розуміти, що основні завдання та функції громадянського суспільства та його інститутів – явища відносно стабільні, однак вони не є незмінними. Незважаючи на вкрай інертний рух багатьох реформ або завищені соціальні очікування щодо їх миттєвих результатів, вони безперервно розвиваються та вдосконалюються в ході їх здійснення. Загальною тенденцією їх розвитку в сучасних умовах повинно стати підвищення ролі людського фактору у процесі вирішення питань суспільного значення. Як зазначається у сучасній філософській літературі, ключовим елементом еволюції громадянського суспільства є міра здійснення свободи людини в різних сферах. Індивід, сукупність індивідів, соціальні спільності становлять основу виникнення, функціонування та розвитку громадянського суспільства. Саме на фундаменті своїх особистих інтересів, їх єдності та спільних проблем, що постають на шляху реалізації цих інтересів, індивіди утворюють певні громадські об'єднання [13, с. 7].

Громадянське суспільство, яке засноване на самоврядуванні та самоорганізації, не може бути і не повинне бути заформалізованим. Роль держави повинна мати прояв не в штучному інспіруванні громадянського суспільства та його інститутів, а у партнерській його підтримці у вирішенні суспільно значущих справ. Система громадянського суспільства повинна стати породженням суспільно-політичної творчості населення, з одного боку, та цілеспрямованих зусиль і підтримки держави, з другого. Тому розширювати права і функції громадянського суспільства та його суб'єктів, насамперед територіальних громад та інших інститутів місцевого самоврядування, слід там, де найбільший ефект приносить громадська ініціатива.

Категорія ефективності функціонування громадянського суспільства – складне, багатофакторне явище, яке, на жаль, не одержало належного висвітлення в літературі з відповідної проблематики. Вважаємо, що доктринальне дослідження феномену громадянського суспільства як певного рівня соціального розвитку цивілізації, який взаємодіє із державою не взагалі, а лише з її конкретним типом, створеним та функціонуючим на засадах демократії і права, а також законодавчу інституціоналізацію механізму взаємозв'язку та взаємодії між державою, суспільством та людиною у розрізі проблем ефективності функціонування громадянського суспільства та його окремих інститутів, доцільно проводити у тісному взаємозв'язку з категоріями «суспільні інтере-

си), «цінність життя», «гідність життя», «якість життя», «спосіб життя» тощо. Адже головною метою самоорганізації, самодіяльності та функціонування інститутів громадянського суспільства і є підвищення якості життя, удосконалення відносин, які виникають між різними щаблями публічної управлінської ієрархії. Не випадково у деяких визначеннях громадянське суспільство характеризується як «середовище, у якому громадянин має максимум свободи, завдяки якій він вільно вибирає не тільки місце проживання, але й рід занять, якими задовольняє свої особисті потреби» [4, с. 12]. Ці лексичні формули виконують соціально-оціночну функцію та покликані відбивати ступінь задоволення потреб і запитів громадян, що не піддаються прямому кількісному виміру. До показників якості життя, його гідності належать характер і зміст праці та дозвілля, задоволеність своїм приватним життям, ступінь задоволеності людини своїм станом як вільної особистості, суспільною та політичною активністю, спілкуванням, самовираженням і саморозвитком, ступінь комфорту в праці й у побуті, ступінь реалізації моральних цінностей тощо.

Втім, основними соціально-антропологічними цінностями становлення громадянського суспільства мають бути свобода, справедливість, рівність, гідність, концентрацією яких є основна цінність «права людини». Згадані цінності уможливають таку цінність як «солідарність», і забезпечують соціальну інтеграцію в суспільстві. Особливими цінностями, характерними для української ментальності, які виділяються на основі праць сучасних вітчизняних авторів, є індивідуалізм, антропоцентризм, світоглядна толерантність, кордоцентризм, глибинний оптимізм, відповідальність. Громадянське суспільство повноцінно функціонуватиме лише за умов реалізації всіх складових, що й є, на нашу думку, базовими його цінностями, але які й можливі лише за наявності індивіда.

Історія розробки концепції громадянського суспільства у західній суспільно-політичній думці, як і реальний процес формування і розвитку самого громадянського суспільства, свідчать, що ключовим моментом його становлення є врахування всіх вищезазначених складових суспільної свідомості, яка формує справжнього громадянина своєї держави. Громадянина, який має визначений комплекс прав і свобод і несе відповідальність перед суспільством за свої дії, тобто постає як самостійний і усвідомлюючий себе у цьому статусі індивідуальний член суспільства, діяльність якого скоординована ідеєю загального блага [13, с. 10].

Отже, враховуючи, що громадянське суспільство – це багатоаспектне (організаційно-політичне, господарсько-економічне, соціально-культурне, управлінське тощо) явище, процес розвитку та підвищення його функціональності складний і багатограний. Враховуючи соціокультурні, господарсько-економічні, політичні та інші передумови становлення громадянського суспільства [18], а також характер, сутність, зміст, систему його функцій [9], можна спроектувати і основні «магістральні» шляхи підвищення ефективності механізму його функціонування, а саме: вдосконалення соціально-культурних та організаційно-структурних механізмів, матеріально-технічної та бюджетно-фінансової бази громадянського суспільства, а також нормативно-правове закріплення цих перетворень.

Насамперед, необхідним є подолання ментальної прірви у свідомості громадян між справами, що вирішуються кожним окремим пересічним жителем («свої» справи), і справами, що вирішуються на загальнодержавному рівні і сприймаються ним, як політичні і абстрактні, до яких пересічному жителю майже нема діла, бо все одно він на них майже не впливає («чужі» справи). Тобто мова йде про формування поля «наших» справ, створення організаційно-правових і економічних засад для залучення жителів до повсякденної участі у суспільних справах за місцем проживання («наші» справи) поза межами власної квартири чи подвір'я (під'їзд у місті, прилегла частина вулиці у селі), чи будинок, чи вулиця, чи квартал або куток села, селища міста, мікрорайон тощо [14].

Збільшення числа інституцій, які спеціалізуються на наданні соціальних послуг населенню, активізація їх діяльності, розвиток децентралізації та самоорганізації також вимагає кардинальних змін у поглядах на муніципально-правову природу та значенні публічно-самоврядних багатьох інститутів громадянського суспільства. Їх завдання, як локального інституційного ядра громадянського суспільства, насамперед, повинні зводитися до акумуляції та генерації місцевих інтересів, виявлення важливих потреб населення, встановлення пріоритетів, пошуку оптимальних шляхів забезпечення питань місцевого значення, здійсненні громадського контролю за якістю соціальних послуг.

У зв'язку зі змінами законодавства, що регламентує відносини у сфері організації та функціонування громадянського суспільства, зокрема про громадські організації, соціальне партнерство,

місцеве самоврядування, поступовим розширенням його функцій та сфери правового регулювання життєдіяльності суспільства, особливої уваги набуває проблема відповідного кадрового та наукового забезпечення відповідних процесів. Професійна і психологічна кадрова невідповідність, недосконале знання сучасних управлінських технологій є однією з найбільш суттєвих причин гальмування реформ та процесів у сфері організації та функціонування громадянського суспільства. Тому доцільним є впровадження механізмів періодичного спеціалізованого навчання представників громадськості та службовців, депутатів тощо, проведення відповідних семінарів, форумів за їх активної участі тощо.

Гарантованість прав людини – члена громадянського суспільства – це своєрідний зовнішній механізм обмеження свавілля державних та місцевих чиновників, а також централістських «випадів» державної влади, яка завжди прагне до розширення та посилення своєї присутності у всіх сферах суспільного життя. У зв'язку з тим необхідно створювати нові та вдосконалювати існуючі механізми організаційного та правового характеру проти зловживання публічною владою, у тому числі та насамперед шляхом зміцнення правозахисного потенціалу територіальних громад [1]. Тому особливий інтерес викликає запровадження інституту соціальних громадських інспекторів. Вважаємо абсолютно правильною пропозицію створення такої громадської інституції, метою якої стало б залучення органів самоорганізації населення та громадських об'єднань до активної роботи з надання соціальної допомоги та запровадження відповідного громадського контролю.

Зарубіжний досвід свідчить про гнучкість інституту соціальних громадських інспекторів, його здатності пристосовуватися до місцевих умов. Запровадження інституту соціальних громадських інспекторів стало б важливим кроком у розвитку демократичних процесів організації та функціонування громадянського суспільства, насамперед спрямованих на зміцнення системи місцевого самоврядування, децентралізацію соціальної політики, захист особи – члена територіальної громади, посилення гарантій реалізації муніципальних прав людини, сприятиме покращенню управління територіями та гуманізації відносин у форматі «особа – орган самоорганізації населення – представницький орган місцевого самоврядування (місцева рада) – громадянське суспільство – держава», що безумовно матиме

позитивний вплив на підвищення ефективності організації та функціонування громадянського суспільства.

У контексті проблем підвищення ефективності організації та функціонування громадянського суспільства заслуговує на особливу увагу конституційно-правовий інститут народного захисника, або омбудсмана, який успішно діє в багатьох країнах світу. На сьогоднішній день у багатьох державах інститут омбудсмана став невід'ємною частиною юридичної системи, який виражає точку зору громадянського суспільства та доводить її до відома виконавчих та законодавчих органів. Особлива популярність та авторитет даного інституту пояснюються багатьма демократичними рисами, які характеризують його статус та забезпечують ефективність його діяльності: незалежним положенням у системі державних органів; незмінністю протягом усього строку повноважень парламенту, яким він призначається, в ряді країн правом законодавчої ініціативи; відкритістю та доступністю для всіх громадян, які потребують захисту своїх прав і свобод; відсутністю формалізованих процедур розгляду скарг та звернень; безоплатністю надання допомоги тощо. Всі ці принципи та процедури сприяють виконанню омбудсманом функцій захисту прав людини від зловживань та свавілля з боку державного апарату та посадових осіб. Причину інтересу до інституту омбудсмана, як зазначає Д. Роует, знайти неважко: вона криється у необхідності додаткового захисту прав громадян «проти адміністративного свавілля у сучасній демократичній державі» [19, с. 402].

Втім, як показує світовий досвід, загальнодержавний омбудсман як одна особа не завжди здатен охопити своєю діяльністю всі сфери та рівні державного та місцевого життя, в яких порушуються (можуть порушуватися) права окремої особи. Тому у деяких країнах передбачені посади представників загальнонаціональних омбудсманів на місцях, у зв'язку з чим особливий інтерес викликає інститут регіонального та місцевого уповноваженого з прав територіальних громад [2].

На наш погляд, запровадження інституту муніципальних омбудсманів дозволило б ліквідувати існуючі прогалини у сфері функціонування механізмів захисту прав людини, стало б важливим кроком у розвитку демократичних процесів, спрямованих на зміцнення механізмів правового захисту людини – члена територіальної громади, сприяло б покращенню муніципального управ-

ління та підвищенню дієздатності територіальних громад, що, з одного боку, безумовно, мало б позитивний вплив на ефективне здійснення функцій не лише місцевого самоврядування, а й громадянського суспільства, по-друге, не лише доповнило б існуючу систему гарантій прав громадян, але і стало б новим органом, який забезпечує жителям – членам територіальних громад – ще один правозахисний канал у випадках порушення або обмеження їх прав.

Також процес розвитку громадянського суспільства об'єктивно вимагає вдосконалення інститутів прямого волевиявлення, особливо в місцевому самоврядуванні та на мікролокальному рівні, тобто безпосередньо за місцем проживання населення. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7] фактично обмежується лише встановленням таких форм, відносячи до них загальні збори громадян (ст. 8), місцеві ініціативи (ст. 9) та громадські слухання (ст. 13). Кожна з означених форм безпосередньої муніципальної демократії потребує окремої детальної регламентації без чого на практиці виникають проблеми щодо їх широкого застосування. Про це наголошувалося в «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року [20], ефективного та швидкого розв'язання потребує, зокрема проблема «нерозвиненості форм прямого народовладдя, неспроможності членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади». Відтак, один зі шляхів і способів вирішення цієї та інших проблем вбачається в «максимальному залученні населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя».

Така ситуація не сприяє подальшому розвитку самоорганізації населення, залученню жителів до участі у вирішенні питань місцевого значення. Дискусійним залишається форма і рівень нормативної регламентації таких муніципальних заходів.

Водночас слід констатувати доволі негативний сучасний стан розвитку відповідного законодавства в Україні, оскільки нормативні акти, які діють на загальнодержавному рівні, не лише не ліквідувати наявні прогалини щодо створення та діяльності багатьох суб'єктів громадянського суспільства, а ще більш заплутують ситуацію, свідченням чому є, наприклад, Закон України

«Про органи самоорганізації населення» [8], якій увійшов у протиріччя з Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Тому, попри вагомий потенціал законодавчого регулювання профільних суспільних відносин у сфері муніципальної безпосередньої демократії та самоорганізації населення, акцентуємо на значенні та особливій ролі статутної регламентації видів прямої муніципальної демократії [3] як найбільш оптимальної та гнучкої форми нормотворчості, яка, «відтворюючи норми законів та адаптуючи їх до місцевих умов», подає норми законодавства в «упорядкованому вигляді, полегшуючи роботу муніципальних структур та формуючи у населення більш чітке уявлення про сенс та характер місцевого самоврядування» [5, с. 145-146]. По-суті статут територіальної громади – це один із найважливіших інструментів залучення громади, і головне в ньому не тільки норми, а, насамперед, процес активізації громади [15, с. 111]. Вкрай актуальним сьогодні залишається здійснення систематизації законодавства про місцеве самоврядування, зокрема в сфері муніципальної партисипативної демократії, шляхом кодифікації, де один із пріоритетних розділів слід присвятити муніципальній демократії, її принципам, формам і процедурам.

У контексті проблем підвищення ефективності організації та функціонування громадянського суспільства актуалізується проблема формування та реалізації правосуб'єктності не лише таких індивідуальних суб'єктів громадянського суспільства як громадяни України, а й осіб, які знаходяться в інших громадських становищах, тобто негромадян. Найбільш рельєфно ця проблематика має прояв у процесах становлення та функціонування територіальних громад як іманентної суб'єктної основи громадянського суспільства. Так, зважаючи на те, що будь-які обмеження права на участь у місцевому самоврядуванні залежно від раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території та інших ознак забороняються, слід більш чітко закріпити право участі у самоорганізації населення за місцем проживання також і особам, які не мають громадянства України, однак постійно (переважно) проживають на даній території, володіють певним нерухомим майном, сплачують місцеві податки і збори та приймають активну участь у муніципальній життєдіяльності територіальної громади.

Такий підхід є свідченням того, що у державах

сучасної Європи відбувається кардинальне переосмислення сутності та змісту конституційного права на участь в управлінні публічними справами у розрізі муніципальної демократії та функціонування громадянського суспільства: якщо держава має справи громадянами, іноземцями, особами без громадянства, біженцями, то місцеве самоврядування – з мешканцями. Держави-члени Ради Європи, які підписали Європейську хартію місцевого самоврядування, вважають, що право громадян брати участь в управлінні державними та суспільними справами належить до загальних для всіх держав демократичних приписів, і це право безпосередньо може бути здійснено саме на місцевому рівні.

Цей підхід, який існує в країнах сучасної Європи (наприклад, у Данії, Бельгії, Польщі, Латвії), безпосередньо пов'язаний із визнанням відмінності різних статусів публічної влади: державної влади як представника суспільства в цілому, його політичної влади та місцевого самоврядування – як публічної влади територіального колективу. Так, наприклад, згідно з частиною 2 § 70 Конституції Угорської Республіки 1949 р. на виборах до місцевого самоврядування та виборах міського голови виборче право, а також право участі в місцевому референдумі та місцевій народній ініціативі згідно особливого закону – належить також не угорським громадянам, які проживають на території Угорської Республіки як іммігранти, якщо вони на день виборів або, відповідно, референдуму знаходяться на території країни. Згідно ст. 130 Конституції Королівства Нідерланди 1983 р. право участі в виборах муніципальних рад та бути обраним до їх складу може бути надано Актом парламенту особам, які не є громадянами Нідерландів, але постійно проживають в муніципалітетах, якщо вони відповідають тим саме виборчим цензам, що і громадяни Нідерландів.

Такий підхід є свідченням підвищення ролі муніципально-територіального чинника в житті

громадянського суспільства, створенням дієздатних територіальних громад, підтвердженням демократичних намірів національних держав та їх особливої уваги саме до мешканців певних територій.

Подолання вище означених проблем дозволить вирішити найбільш принципове питання – проблему комунізації, тобто формування дієздатної територіальної громади. У сучасних умовах самоврядний процес має стати не лише формою функціонування територіальної громади, а й неодмінною умовою організації та функціонування громадянського суспільства. Таке розуміння самоврядного процесу визначає його як вид демократичного, а отже й політичного процесу, оскільки за своєю суттю є прикладом самостійного здійснення влади місцевою спільнотою. Демократія будується знизу, а місцева політична спільнота визнається мікромоделлю всього суспільства, тому самоврядний процес як політичний процес на місцевому рівні визнано основою демократичного процесу, від якості функціонування якого залежить успіх демократії на загальнодержавному рівні [14, с. 9-10, 11]. Саме тому система самоорганізації населення – оптимальна школа суспільно-політичного зростання та ідеальне середовище, в якому могли б викристалізуватися механізми публічно-правової відповідальності будь-яких владних структур.

Тільки реалізація протягом тривалого часу в свідомості жителів – членів територіальних громад – стійких антиетатистських установлень, корінні зміни стереотипів суспільно-політичної поведінки широких верств населення, його самоорганізація та самодисципліна, формування патріотичних настроїв можуть в майбутньому стати основою для нівелювання конфлікту державних та громадських інтересів, формування оптимального балансу між публічним і приватним началом, а в силу цього – потужним інструментом підвищення ефективності організації та функціонування громадянського суспільства.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Батанов О. В. Права людини та сучасні міжнародні стандарти місцевого самоврядування: правозахисний аспект / О. В. Батанов // Децентралізація в Україні: теорія та практика конституційної, адміністративної і муніципальної реформи: Матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 7 квітня 2017 р.). – Одеса: Нац. ун-т «Одеська юридична академія», 2017. – С. 70-74.
2. Батанов О. В. Муніципальні служби захисту прав людини: тенденції становлення в Україні у контексті зарубіжного досвіду / О. В. Батанов // Правова держава. – 2017. – Вип. 28. – С. 178-188.
3. Батанов О. В. Актуальні проблеми розвитку статутного права в Україні (на прикладі міста Києва) / О. В. Батанов, В. В. Кравченко // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 5-6. – С. 5-16.
4. Бойчук М. А. Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.01 «Теорія і історія політичної науки» / М. А. Бойчук. – Київ, 2007. – 20 с.
5. Васильев В. И. Местное самоуправление / В. И. Васильев. – М.: Юринформцентр, 1999. 453 с.

6. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. Ст. 527.
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
8. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. 2001. № 48. Ст. 254.
9. Лотюк О. С. До проблеми розуміння функцій громадянського суспільства / О. С. Лотюк // Право і громадянське суспільство: наук. журнал. – 2013. – № 2. – С. 96-103.
10. Лотюк О. С. Конституційно-правові основи розвитку та функціонування громадянського суспільства в Україні: дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / О. С. Лотюк. – Київ, 2015. – 445 с.
11. Осипов А. В. Місце та роль самоврядних процесів у демократизації сучасного українського суспільства: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / А. В. Осипова. – Одес. нац. юрид. акад. Одеса, 2008. – 17 с.
12. Про затвердження порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>
13. Ременець О. В. Базові цінності становлення громадянського суспільства в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. філософ. наук: спец. 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії» / О. В. Романець. – Київ, 2011. – 16 с.
14. Рубцов В. П. Про суперечності становлення інституту органів самоорганізації населення та нову концепцію їх створення / В. П. Рубцов // ГО «Інститут місцевої демократії». – Режим доступу: <https://sites.google.com/site/ngoildua/nasi-publikacii>
15. Кравченко В. Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: Матеріали міжнар. конф. (м. Київ, 11–12 червня 2002 р.) / В. Кравченко, М. Пухтинський (упоряд.) // Рада Європи; Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України. – Київ: Логос, 2002. – 261 с.
16. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/68/2016/paran20#n20>
17. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: Указ Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012 (втратив силу). // Офіційне представництво Президента України. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html>
18. Чувардинський О. Г. Громадянське суспільство в Україні: становлення, функціонування, перспективи розвитку: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра політ. наук: спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / О. Г. Чувардинський. – Львів, 2008. – 31 с.
19. Rowat D. C. The Parliamentary Ombudsman: Should the Scandinavian Scheme be Transplanted? / D. C. Rowat // International Review for Administrative Sciences. – 1962. – V. 28. – P. 399-405
20. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>

REFERENCES

1. Batanov, O.V. (2017). Prava liudyny ta suchasni mizhnarodni standarty mistsevoho samovriaduvannia: pravozakhysnyi aspekt [Human rights and modern international standards of local self-government: human rights aspect]. Detsentralizatsiia v Ukraini: teoriia ta praktyka konstytutsiinoi, administratyvnoi i munitsypalnoi reformy – Decentralization in Ukraine: theory and practice of constitutional, administrative and municipal reform: *Proceedings of the All-Ukrainian Scientific and Practical conference*. Odesa: Nats. un-t «Odeska yurydychna akademiia» [in Ukrainian].
2. Batanov, O.V. (2017). Munitsypalni sluzhby zakhystu prav liudyny: tendentsii stanovlennia v Ukraini u konteksti zarubizhnoho dosvidu [Municipal services for the protection of human rights: tendencies of becoming in Ukraine in the context of foreign experience]. *Pravova derzhava*, 28, 178-188 [in Ukrainian].
3. Batanov, O.V., & Kravchenko, V.V. (2017). Aktualni problemy rozvytku statutnoho prava v Ukraini (na prykladi mista Kyieva) [Topical problems of the development of statute law in Ukraine (for example, the city of Kiev)]. *Aspekty publichnoho upravlinnia*, 5 (5-6), 5-16 [in Ukrainian].
4. Boichuk, M.A. (2007). Vlada i hromadianske suspilstvo: mekhanizmy vzaiemodii [Government and civil society: mechanisms of interaction]. *Candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
5. Vasylev, V.Y. (1999). *Mestnoe samoupravlenye [Local government]*. Moscow: Yuryfnormtsentr [in Russian].
6. Pro zasady vnutrishnoi i zovnishnoi polityky: Zakon Ukrainy vid 1 lypnia 2010 r. [On the Principles of Internal and Foreign Policy: The Law of Ukraine of July 1, 2010]. (2010). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 40, Art. 527 [in Ukrainian].
7. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21 travnia 1997 r. [On Local Self-Government in Ukraine: Law of Ukraine dated May 21, 1997]. (1997). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 24, Art. 170 [in Ukrainian].
8. Pro orhany samoorhanizatsii naseleння: Zakon Ukrainy vid 11 lypnia 2001 r. [On the bodies of self-organization of the population: the Law of Ukraine of July 11, 2001]. (2001). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 48, Art. 254 [in Ukrainian].
9. Lotiuk, O.S. (2013). Do problemy rozuminnia funktcii hromadianskoho suspilstva [To the Problem of Understanding the Functions of Civil Society]. *Pravo i hromadianske suspilstvo: nauk. Zhurnal*, 2, 96-103 [in Ukrainian].

10. Lotiuk, O.S. (2015). Konstytutsiino-pravovi osnovy rozvytku ta funktsionuvannia hromadianskoho suspilstva v Ukraini [Constitutional and legal foundations of development and functioning of civil society in Ukraine]. *Doctor's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
11. Osypov, A.V. (2008). Mistse ta rol samovriadnykh protsesiv u demokratyzatsii suchasnoho ukrainskoho suspilstva [Location and role of self-governing processes in the democratization of modern Ukrainian society]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Odesa [in Ukrainian].
12. Pro zatverdzhennia poriadku spryannia provedenniu hromadskoi ekspertyzy diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 5 lystopada 2008 r. № 976 [On approval of the procedure for promoting public examination of the activities of executive authorities: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated November 5, 2008 № 976]. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF> [in Ukrainian].
13. Remenets, O.V. (2011). Bazovi tsinnosti stanovlennia hromadianskoho suspilstva v Ukraini [Basic values of formation of civil society in Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
14. Rubtsov, V.P. Pro superechnosti stanovlennia instytutu orhaniv samoorganizatsii naselelnia ta novu kontseptsiiu yikh stvorennia [On contradictions in the formation of the institution of bodies of self-organization of the population and a new concept of their creation]. Retrieved from: <https://sites.google.com/site/ngoildua/nasi-publikacii> [in Ukrainian].
15. Kravchenko, V. (2002). Samostiinist mistsevykh vlad ta rozpodil povnovazhen mizh nymy: orhanizatsiia mistsevoho samovriaduvannia vidpovidno do pryntsyv Yevropeiskoi khartii mistsevoho samovriaduvannia [Independence of local authorities and division of powers between them: organization of local self-government in accordance with the principles of the European Charter of Local Self-Government]. *Proceedings of the International conference*. Rada Yevropy; Fond spryannia mistsevomu samovriaduvanniu Ukrainy. Kyiv: Lohos [in Ukrainian].
16. Pro spryannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 26 liutoho 2016 r. № 68/2016 [On promoting the development of civil society in Ukraine: Decree of the President of Ukraine dated February 26, 2016, № 68/2016]. *Ofitsiinyi veb-portal Verkhovnoi Rady Ukrainy*. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/68/2016/paran20#n20> [in Ukrainian].
17. Pro Stratehiu derzhavnoi polityky spryannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini ta pershocherhovi zakhody shchodo yii realizatsii: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 24 bereznia 2012 r. № 212/2012 (vtratyv sylu) [About the Strategy of the State Policy for Promoting the Development of Civil Society in Ukraine and the Priority Measures on its Implementation: Presidential Decree dated March 24, 2012 № 212/2012 (expired)]. *Ofitsiine predstavnytstvo Prezydenta Ukrainy*. Retrieved from: <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html> [in Ukrainian].
18. Chuvardynskyi, O.H. (2008). Hromadianske suspilstvo v Ukraini: stanovlennia, funktsionuvannia, perspektyvy rozvytku [Civil Society in Ukraine: Formation, Functioning, Prospects of Development]. *Extended abstract of doctor's thesis*. Lviv [in Ukrainian].
19. Rowat, D.C. (1962). The Parliamentary Ombudsman: Should the Scandinavian Scheme be Transplanted? *International Review for Administrative Sciences*, 28, 399-405 [in Ukrainian].
20. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 № 333-r: [On Approval of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 1, 2014 № 333-p]. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8> [in Ukrainian].

Батанов Олександр Васильович

Доктор юридичних наук, професор
Інститут держави і права ім. В. М. Корецького
НАН України
01601, м. Київ, вул. Трьохсвятительська, 4

Batanov Oleksandr

Doctor of Law, Professor
V. M. Koretsky Institute of state and law of National
Academy of Sciences of Ukraine
4, Tryokhsviatitelska Str., Kyiv, 01601, Ukraine

Email: idpnanu@gmail.com

Кравченко Віктор Віталійович

Кандидат юридичних наук, професор
Академія праці, соціальних відносин та туризму
03187, м. Київ, вул. Кільцева дорога, 3-А

Kravchenko Viktor

PhD, Professor
Academy of Labour, Social Relations and Tourism
3-A, Kiltseva doroha, Kyiv, 03187, Ukraine

Email: viktork52@meta.ua

Цитування: Батанов О. В. Місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства: муніципально-правові проблеми взаємодії та функціонування / О. В. Батанов, В. В. Кравченко // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 6-7. – С. 45-53.

Citation: Batanov, O.V., & Kravchenko, V.V. (2018). Mistseve samovriaduvannia yak instytut hromadianskoho suspilstva: munitsypalno-pravovi problemy vzaiemodii ta funktsionuvannia [Local government as an institution of civil society: municipal-legal problems of interaction and functioning]. *Public administration aspects*, 6 (6-7), 45-53.

DOI: 10.15421/151839

УДК: 323.2

Щодо визначення поняття «державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства»

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

У статті послідовно наведено та проаналізовано підходи до визначення змісту понять «політика», «державна політика», «сприяння», «розвиток» та «громадянське суспільство», внутрішні характеристики і сутнісні ознаки яких інтегрує в собі термін «державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства». Підкреслено, що визначення «державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства» досі відсутнє на законодавчому рівні, у державному управлінні та вітчизняному суспільствознавстві.

Наголошено, що формулювання поняття «державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства» дозволить виокремити даний напрям державної політики з-поміж інших, уникнути хибного розуміння його змісту, понятійної невизначеності, неточного або некоректного формулювання його цілей, завдань, напрямів та заходів реалізації.

Узагальнюючи підходи до визначення «державної політики», у статті наведено її характеристики та основні складові.

Зазначено, що на сьогоднішній день громадянське суспільство – одне з найбільш суперечливих явищ, яке посідає центральне місце у дослідженнях багатьох суспільних наук. Визначено основні варіанти сучасного розуміння громадянського суспільства та запропоновано авторський підхід до його визначення.

На основі проведеного аналізу автором сформульовано власне розуміння поняття «державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства» та окреслено напрями його подальшого наукового дослідження.

Ключові слова: громадськість; взаємодія з громадськістю; суспільні відносини; держава; органи державної влади; громадянин

Concerning the definition of the concept «state policy for promoting civil society development»

Volynets S. S., Dnipropetrovsk Regional Institute of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

The study systematically presented and analyzed approaches to defining the content of the concepts of «politics», «state policy», «promotion», «development» and «civil society», whose internal characteristics and intrinsic features integrate the term «state policy to promote the development of civil society». The study emphasized that the definition of «state policy of promoting the development of civil society» is still lacking at the legislative level, in public administration and in the national social sciences.

The study emphasized that the wording of the concept «state policy of promoting the development of civil society» will allow to distinguish this direction of state policy among others, to avoid misunderstanding of its content, conceptual uncertainty, inaccurate or incorrect formulation of its goals, tasks, directions and measures.

Summarizing approaches to the definition of «state policy», the study presented its characteristics and main components.

The study noted that civil society is one of the most controversial phenomena today, which occupies a central place in the researches of many social sciences. The study highlighted stages in the evolution of the views of thinkers and scholars on the interpretation of civil society. The study defined the main variants of modern understanding of civil society and proposed the author's approach to its definition.

On the basis of the analysis, the author formulates his own understanding of the concept of «state policy promoting the development of civil society» and outlines directions for further scientific research.

Keywords: public; interaction with the public; social relations; state; bodies of state power; citizen

Об определении понятия «государственная политика содействия развитию гражданского общества»

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

В статье последовательно представлены и проанализированы подходы к определению содержания понятий «политика», «государственная политика», «содействие», «развитие» и «гражданское общество», внутренние характеристики и сущностные признаки которых интегрирует в себе термин «государственная политика содействия развитию гражданского общества». Подчеркнуто, что определение «государственной политики содействия развитию гражданского общества» до сих пор отсутствует на законодательном уровне, в государственном управлении и отечественном обществоведении.

Отмечено, что формулировка понятия «государственная политика содействия развитию гражданского общества» позволит выделить данное направление государственной политики среди других, избежать ложного понимания его содержания, понятийной неопределенности, неточного или некорректного формулирования его целей, задач, направлений и реализации.

Обобщая подходы к определению «государственной политики», приведены его характеристики и основные составляющие. Указано, что на сегодняшний день гражданское общество – одно из самых противоречивых явлений, которое занимает центральное место в исследованиях многих общественных наук. Выделены этапы в эволюции взглядов мыслителей и ученых на интерпретацию гражданского общества. Определены основные варианты современного понимания гражданского общества и предложен авторский подход к его определению.

На основе проведенного анализа автором сформулировано собственное понимание понятия «государственная политика содействия развитию гражданского общества» и намечены направления его дальнейшего научного исследования.

Ключевые слова: общественность; взаимодействие с общественностью; общественные отношения; государство; органы государственной власти; граждане

Постановка проблеми.

На сьогоднішній день спостерігається значна увага науковців, представників органів влади та громадськості до розвитку громадянського суспільства. Протягом останніх років різним аспектам даного питання присвячено значну кількість наукових праць та публікацій, законів та підзаконних нормативно-правових актів. Основні завдання і напрями діяльності держави щодо сприяння розвитку громадянського суспільства визначені, у тому числі, Національною стратегією, затвердженою Указом Президента України.

Разом із тим як на законодавчому рівні, так і в численних наукових дослідженнях досі не сформульовано визначення поняття «державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства», що може призвести до хибного розуміння змісту даного напрямку державної політики, неточного або некоректного формулювання його цілей, завдань, напрямів та заходів реалізації.

Загрозу виникненню термінологічної неузгодженості, плутанини та змішування понять створюють також спроби тлумачення державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, виходячи з її завдань, адже останні з

часом можуть втратити свою актуальність, змінюватися, корегуватися, уточнюватися та бути характерними також для інших напрямів державної політики.

Отже, формулювання поняття «державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства» матиме вагоме теоретичне і практичне значення, дозволить виокремити його з-поміж інших напрямів державної політики, уникнути понятійної невизначеності та інших зазначених вище проблем.

Аналіз досліджень і публікацій.

Відсутність наукових праць, що містять визначення поняття «державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства», компенсується значною кількістю публікацій та досліджень, присвячених тлумаченню категорій, що містяться у ньому. Серед них праці таких вітчизняних і зарубіжних науковців, як: Дж. Андерсон, Е. Арато, Р. Арон, Е. Гелнер, М. Говлет, Т. Дай, Р. Дарендорф, С. Джеймс, Дж. Кін, Д. Коен, Д. Кола, Г. Ласвел, Д. Люїс, Л. Пал, Г. Пітерс, К. Поппер, М. Рамеш, Е. Янг, О. Дем'янчук, А. Колодій, В. Кравчук, В. Купрій, Б. Кухта, Ю. Палагнюк, В. Ребало, С. Рябов, Ю. Сурмін, В. Тертичка, В. Токовенко та інші.

Метою статті є визначення змісту поняття «державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства».

Виклад основного матеріалу.

Термін «державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства» інтегрує в собі сутнісні ознаки та внутрішні характеристики таких понять, як «державна політика», «сприяння», «розвиток» та «громадянське суспільство». Розкривши послідовно їх зміст, з'ясуємо сутність об'єкту нашого дослідження.

Для характеристики словосполучення «державна політика», насамперед, визначимося зі змістом ключового його елементу – «політика». У вітчизняній науковій термінології це поняття є багатозначним і трактується по-різному.

В. Купрій пов'язує неоднозначне його розуміння з проблемою перекладу, адже слово «політика» в українській мові відповідає одразу кільком різним іншомовним поняттям [23, с. 14]. В англomовному дискурсі, зокрема, використовується як мінімум три таких поняття:

1. *Politics* – політична діяльність [14, с. 7; 25, с. 14]; сфера взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів з приводу використання інститутів публічної влади для реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб [21, с. 262]; політичні дії, політичний процес, визначений інтересами та конфліктами, владою і зусиллями, які були спрямовані на досягнення компромісу та здійснення; боротьба за доступ до влади, завоювання урядових функцій у державі [26, с. 13];

2. *Polity* – група людей, через яких виявляється воля [14, с. 7]; політичний порядок, основні норми, інститути та врегулювання процедур [26, с. 13];

3. *Policy* – безпосередня політика [14, с. 7]; певний план, курс або напрям дій, обраний, прийнятий і дотримуваний владою, керівником, політичною партією тощо [21, с. 262; 25, с. 14]; здійснення заходів, прийнятих урядом, різноманітні рівні управління, а також будь-які акції, здійснені тому, що вони вигідні чи корисні; політичні цілі і зміст сфери задач та програми, уявлення організації [26, с. 13].

В. Токовенко систематизує існуючі визначення «політики» та виділяє чотири підходи до її трактування, відповідно до яких «політика» – це: боротьба за виборення і утримання державної влади; використання влади для управління суспільством у загальносуспільних, класових, кланових або особистих інтересах; програма дій або утримання від неї, спрямовані на розв'язання су-

спільно значущих проблем; система державних інститутів та система позадержавних громадських організацій, партій, рухів, які мають на меті вплив на функціонування та розвиток інститутів державної влади [36, с. 62].

Автори «Політологічного енциклопедичного словника» виокремлюють такі підходи до трактування «політики»:

- результат спілкування, взаємодії людей, вирішення ними спільних справ, визначення позицій стосовно центрів влади;

- синонім політичних явищ, насамперед влади, панування, держави, що утворюють єдиний змістовно-термінологічний ряд, мають прибіжно однакові джерела, ресурси, потенціали, засоби, символіку та можуть використовуватися як аналоги при дослідженні складних суспільних явищ;

- функціональне пояснення «політики», в основу якого покладена наявність «вічних» проблем еволюції людства: визначення і спроби вирішення загальних проблем, підтримання порядку, управління, збереження внутрішнього і зовнішнього миру, а також існування їх антиподів – підготовки і проведення війн, застосування насильства у внутрішній політиці, контролю суспільства та окремої особистості тощо [30, с. 258].

Візьмемо за основу розуміння «політики» як певної програми або стратегії дій, а також комплексу заходів з її практичної реалізації. У науковій літературі можна зустріти кілька подібних визначень «політики» як:

- стратегії і тактики регулятивної, управлінської діяльності, що визначає цілі й завдання розвитку певної сфери суспільного життя, включно з обранням і практичним застосуванням тих або інших шляхів і засобів досягнення цих цілей [17, с. 87];

- цілеспрямованої дії уряду (виконавчої влади), яка певним чином здійснює вплив або змінює суспільство чи економіку поза урядом [25, с. 14];

- певної стратегії ухвалення та практичної реалізації обов'язкових для суспільства рішень з того чи іншого питання [22, с. 10].

До сфери політики належать, передусім, напрям держави, визначення форм, завдань, змісту її діяльності та суті проблеми, розв'язання якої, у разі наявності останньої, потребує втручання органів державної влади [22, с. 10]. Регулювання суспільних справ за допомогою державних інститутів є у свою чергу однією з ознак державної політики [32, с. 33].

Таким чином, ми плавно перейшли до розгляду поняття «державна політика», яке у загальному вигляді вітчизняні вчені розуміють як: основні принципи, норми та діяльність зі здійснення державної влади [29]; політичну діяльність держави та її органів [12, с. 6]; специфічну форму політико-управлінської діяльності держави, що має власні закономірності, складну внутрішню структуру й відіграє важливу роль у формуванні та розвитку суспільних відносин [35, с. 321]; діяльність, результати якої набувають статусу офіційних [37, с. 8]; сукупність цілей і завдань, що практично реалізується державою, і засобів, які використовуються при цьому [15, с. 157]; діяльність, націлену на вирішення проблем суспільного розвитку [7, с. 21]; діяльність органів державної влади щодо досягнення поставлених цілей і вирішення суспільних проблем [32, с. 81]; реакцію держави на конкретні проблеми суспільства або окремих груп у цьому суспільстві [2].

Західні вчені також пропонують низку загальних визначень «державної політики». М. Говлет та М. Рамеш визначають її як складні взаємозв'язки форм влади, типи проблем та організації держав в особливих підсистемах суспільства [8, с. 21]. Р. Айстон говорить про «державну політику» як про ставлення уряду до свого оточення [12, с. 11]. Г. Ласвел і А. Каплови трактують її як заплановану програму цілей, цінностей і дій [32, с. 80-82]. На думку Л. Пала, «державна політика» є набором цінностей, цілей та знарядь, пов'язаних із визначенням суспільних проблем, що вимагають уваги [27, с. 176]. Своєрідним є розуміння «державної політики» Г. Пітерсом, за словами якого, вона являє собою відносини між урядом і приватними особами, що характеризуються втручанням уряду в життя громадян [12, с. 14].

Як серед західних, так і серед вітчизняних дослідників поширеною є точка зору, відповідно до якої «державна політика» – це не завжди дії, але і утримання від дій, тобто бездіяльність. Виходячи з цієї позиції, «державна політика» може складатися не лише з переліку того, що має бути зроблено владою, але і того, що нею не робиться [9, с. 37; 27, с. 27-28]. На думку М. Говлета, переваги такого визначення полягають у тому, що воно, по-перше, чітко визначає владу як носія державної політики, а державну політику – як заходи, вжиті органами влади. По-друге, у ньому зазначається, що державна політика містить можливість вибору для органів влади як саме діяти та чи робити взагалі що-небудь [10, с. 20].

Подібне визначення «державної політики» допомагає також відрізнити її від інших видів рішень [27, с. 28]. Погоджуємося з думкою науковців, згідно з якою рішення державних органів, що ухвалюються щодня, не є власне політикою, а лише спонукають до її проведення [32, с. 84; 9, с. 34-35], так само як і багато видів урядової діяльності, що лише зводяться до здійснення політики [27, с. 22]; державна політика має більший масштаб та є системою послідовних рішень, накопичення яких впродовж певного часу може скласти ланцюг політики; на відміну від рішень, що можуть вироблятися окремими організаціями та агентами, державна політика зазвичай передбачає взаємодію багатьох агентів та організацій, встановлення складних взаємозв'язків між ними [29; 5, с. 8].

Наведені визначення є надто широкими та абстрактними за своїм змістом. Тому розуміння «державної політики» потребує більш конкретних дефініцій.

Так, В. Дженкінс визначає «державну політику» як набір взаємозв'язаних рішень, прийнятих суб'єктом чи групою суб'єктів політики для вибору цілей та засобів їх досягнення в рамках специфічної ситуації, відповідно до якої дані рішення мають бути в межах повноважень цих суб'єктів. Тобто, на відміну від згаданих вище визначень «державної політики» як вибору, Дженкінс розглядає її в якості процесу [8, с. 22].

О. Рябічко називає «державну політику» пропонуваним курсом діяльності уряду для задоволення потреб чи використання можливостей, сформульованим із зазначенням очікуваних результатів та їх впливу на наявний стан справ і конкретне розв'язання проблем [31, с. 74].

І. Розпутенко розуміє «державну політику» як дії системи органів державної влади згідно з визначеними цілями, напрямками, принципами для розв'язання проблем у певній сфері суспільної діяльності [16, с. 144-145].

І. Петренко дає комплексне визначення «державної політики» як діяльності органів державної влади з управління та керівництва суспільством на основі єдиних цілей, принципів та методів, яка передбачає розробку, законодавче закріплення і впровадження державних цільових програм у різних сферах суспільного життя з метою розв'язання нагальних проблем, задоволення потреб суспільства [29].

О. Дем'янчук розглядає «державну політику» як програму дій, спрямованих на розв'язання певної проблеми чи комплексу проблем, досяг-

нення поставленої мети; систему дій, регулятивних заходів, законів та фінансових пріоритетів з того чи іншого напрямку, проголошену органом влади або його представниками [11, с. 32].

Як бачимо, у науковій літературі поширеною є практика, відповідно до якої «державна політика» характеризується як реакція на суспільні проблеми. Проте такий підхід до розуміння даного терміну не розкриває його сутності повною мірою. По-перше, не завжди саме наявність проблем у тій чи іншій сфері виступає детермінантою вироблення та реалізації державної політики. По-друге, державна політика, заснована виключно на потребі вирішення конкретної суспільної проблеми, має короткотерміновий характер і втрачає сенс як тільки остання буде розв'язана. Разом із тим у багатьох сферах «державна політика» реалізується безперервно. З огляду на це можна стверджувати, що державна політика відображає стратегічні цілі і наміри уряду та має комплексний характер, а вирішення суспільних проблем і потреб є лише однією з її складових. У даному контексті привертають до себе увагу наступні визначення «державної політики».

На думку С. Белявської, вона є сукупністю організаційних, правових та економічних заходів, які здійснюються державними органами в усіх сферах суспільного життя та реалізуються у напрямках залежно від стратегічних завдань, поставлених перед державою [6, с. 14].

В. Купрій називає «державною політикою» безперервний циклічний процес, що складається із сукупності послідовних дій, взаємодії елементів інститутів з певними функціями, засобів, які спрямовані на досягнення певного наслідку [24, с. 18].

За визначенням Ю. Палагнюк, «державна політика» – це ухвалене на конституційних засадах із залученням громадськості стратегічне рішення з чітким визначенням результатів, яке є засобом забезпечення суспільних потреб у тій чи іншій сфері і реалізується органами державного управління. Простіше кажучи, це стратегічний курс, спрямований на розвиток держави, її окремих сфер, якого дотримуються органи влади і громадськість [28].

Автори підручника «Державна політика» вважають, що під «державною політикою» слід розуміти практичну діяльність політичних суб'єктів та органів державної влади з реалізації виробленого політичного курсу та досягнення конкретних політичних цілей; сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень

і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень і системи державного управління розвитком країни [13, с. 8-12].

В. Бакуменко та П. Надолішній трактують державну політику як напрям діяльності держави щодо визначення та досягнення соціально значущих цілей розвитку суспільства чи його окремих сфер [3, с. 35].

Л. Пал спільною характеристикою для всіх визначень «державної політики» вважає її розуміння як дороговказу [27, с. 176]. Проте не всі науковці поділяють таку позицію, зазначаючи, що подібне розуміння «державної політики» є занадто поверховим і значно звужує зміст цього поняття [12, с. 17]. Зі свого боку зазначимо, що трактування «державної політики» як дороговказу має право на існування, але виключно як вузьке визначення, що обґрунтовує лише одну з її складових.

Узагальнюючи підходи до визначення «державної політики», у вузькому розумінні найбільш коректним вважаємо його трактування як комплексу стратегічних завдань і цілеспрямованих заходів, що реалізуються органами державної влади у різних сферах суспільної діяльності. Спираючись на дослідження Е. Янга та Л. Куїнн, наведемо її характеристики та основні складові, що не є дефініціями поняття «державна політика» і не дають цілісного уявлення про нього, але допомагають зрозуміти суть цього явища. Отже «державна політика» – це:

- дії, що проголошуються та реалізуються владним органом, який має законодавчі, політичні та фінансові повноваження це робити;
- реакція держави на реальні життєві потреби чи проблеми всього суспільства або лише певних його сфер та суспільних груп;
- курс дій, тобто не одне певне рішення, дія чи реакція, а ретельно розроблений підхід або стратегія;
- рішення щось робити або рішення нічого не робити, що означає: визначена політика може привести до дій у спробі розв'язати проблему або ж базуватися на переконанні, що проблему буде розв'язано в рамках поточної політики, тобто не привести до жодних дій;
- рішення, що вже ухвалене, а не намір чи обіцянка щось зробити, те, що уряд дійсно робить.

Крім того, державна політика:

- зорієнтована на досягнення мети у спробі розв'язати або розглянути певні нагальні та перспективні проблеми чи потреби в конкретному

суспільстві, забезпечити розвиток складових суспільної діяльності (економіки, політики, соціальної сфери тощо);

- здійснюється одним або групою акторів;
- передбачає обґрунтування дій, тобто, як правило, містить пояснення логіки, на якій вона ґрунтується [38, с. 5-6].

Далі, відповідно до логіки визначення терміну «державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства», з'ясуємо зміст понять «сприяння» та «розвиток».

«Новий тлумачний словник української мови» містить кілька трактувань поняття «сприяти»: позитивно впливати на що-небудь; створювати відповідні умови для здійснення, виконання чого-небудь; надавати допомогу у чому-небудь; бути причиною або наслідком виникнення, існування чого-небудь; створювати, викликати бажання виконувати яку-небудь дію [26, с. 397].

Поняття «розвиток» у загальному плані розглядається у науковій літературі як багатомірна, незворотна, спрямована, поступальна зміна, рух уперед, перехід з одного стану в інший, більш досконалий та ефективний [19, с. 120; 18, с. 42]. У результаті розвитку відбувається не просто зміна існуючих властивостей об'єкта, а його внутрішнє структурне і функціональне оновлення, формування нових рис, еволюція, удосконалювання, поліпшення і прогрес [4; 20, с. 17].

Таким чином, під словосполученням «сприяння розвитку» слід розуміти створення умов для зміни, формування нових або удосконалення існуючих рис, властивостей та якостей об'єкта впливу. У нашому дослідженні мова йде про сприяння розвитку громадянського суспільства як одного з напрямів державної політики.

Що стосується безпосередньо поняття «громадянське суспільство», то воно сьогодні є одним із найбільш складних та суперечливих явищ, а питання визначення його змісту, структури, основних ознак та закономірностей розвитку – одним із центральних у низці суспільних наук.

Найчастіше під громадянським суспільством розуміють позадержавну та позаполітичну сферу суспільних інститутів і відносин, що існує паралельно державі, не підлягає прямому контролю і регламентації з її боку, взаємодіє з державою, впливає на її розвиток та рішення, гарантує збереження демократичного устрою, відображає волю, захищає та реалізовує інтереси громадян, ґрунтується на дотриманні прав людини, свободі особистості, політичному плюралізмі.

Серед найбільш вживаних підходів до розуміння громадянського суспільства можна також виділити наступні його тлумачення:

1. Особливий тип держави, за якого визнаються, забезпечуються і захищаються основні права і свободи людини. Виходячи з цього, громадянське суспільство, зокрема, ототожнюють з правовим демократичним суспільством.

2. Найбільш якісний етап розвитку, стан або тип людського суспільства; ознака, що характеризує ступінь і рівень політичної, культурної, економічної, правової, соціальної зрілості людського суспільства.

3. Сукупність, система і простір функціонування громадських асоціацій та об'єднань; громадський («третій») сектор суспільства.

4. Співтовариство вільних та рівних громадян. Деякі науковці відносять до громадянського суспільства лише частину громадян, які входять до складу добровільно створених організацій та структур [30, с. 51].

5. Незалежна від держави сфера самоорганізації, самоврядування та самодіяльності суспільства.

6. Модель або сфера соціальної взаємодії та комунікації, сукупність міжособистісних і міжгрупових відносин та зв'язків.

7. Сфера гарантування основоположних прав і свобод людини, а також реалізації громадських інтересів.

У управлінському аспекті вітчизняні науковці розглядають «громадянське суспільство» як:

- добровільне об'єднання громадян у структури публічного управління, які через партнерські взаємовідносини зі структурами державного управління несуть спільну відповідальність за суспільно-політичну і соціально-економічну ситуацію в державі [1, с. 109];

- механізм соціальної взаємодії, що складається з системи місцевого самоврядування, різноманітних об'єднань, суспільних рухів та публічної комунікації, місце соціальних дій, відносно автономних від держави [34, с. 32].

Отже, як і зазначені вище терміни, «громадянське суспільство» не має єдиного універсального визначення, що пояснюється, з одного боку, складністю та еволюцією самого цього явища, а з іншого – його трактуванням представниками різних суспільних наук. На думку Л. Томаша, «громадянське суспільство» апіорі не може мати єдиного загальноприйнятого визначення, оскільки воно використовується у концепціях, які висвітлюють різні, подекуди протилежні, його аспекти, а, отже,

всі існуючі на сьогоднішній день підходи до його тлумачення завжди недостатньо та неповно розкривають сутність цього явища [33, с. 5].

Враховуючи це та виходячи з наведених вище підходів, в управлінському аспекті пропонуємо розглядати «громадянське суспільство» як спільноту громадян, здатних через органи влади або незалежно від них впливати на розвиток держави та суспільства, вирішувати соціальні проблеми, задовольняти власні інтереси і потреби.

Висновок.

Визначення терміну «державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства» вимагає чіткого розуміння його складових понять, ключові з яких – «державна політика» та «громадянське суспільство».

В результаті аналізу численних трактувань «державної політики» нами встановлено, що у вузькому розумінні вона є комплексом стратегічних завдань та цілеспрямованих заходів, які реалізуються органами державної влади у різних сферах суспільної діяльності. На відміну від окремого урядового рішення, дії чи реакції, державна політика є ретельно розробленою стратегією, результатом тривалої взаємодії багатьох структур та організацій.

У свою чергу «громадянське суспільство» являє собою спільноту громадян, здатних через

органи влади або незалежно від них впливати на розвиток держави та суспільства, вирішувати соціальні проблеми, задовольняти власні інтереси і потреби. При цьому зазначена вище здатність вимагає наявності певних умов і можливостей, а також знань і вмінь у громадян. Їх створення й удосконалення має бути головним завданням реалізації відповідної державної політики.

Враховуючи викладене вище, «державну політику сприяння розвитку громадянського суспільства» можна визначити як комплекс стратегічних завдань і цілеспрямованих заходів, що реалізуються органами державної влади з метою створення або удосконалення умов і можливостей для впливу громадян на розвиток держави і суспільства, вирішення соціальних проблем, задоволення ними власних інтересів та потреб.

Таким чином, сформульоване нами визначення, по-перше, виділяє даний напрям державної політики з-поміж інших та запобігає виникненню понятійної плутанини, по-друге, окреслює можливі напрями подальших досліджень – вивчення необхідних умов та можливостей для впливу громадян на розвиток держави та суспільства, обґрунтування шляхів їх забезпечення, а також механізмів здійснення такого впливу.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Алексеев В. М. Теоретичні засади взаємовідносин держави та суспільства в Україні: управлінський аспект: дис. ... д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 / В. М. Алексеев. – Київ, 2012. – 433 с.
2. Андріяш В. І. Державна політика: концептуальні аспекти визначення. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=626>.
3. Бакуменко В. Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. – Київ: Міленіум, 2003. – 256 с.
4. Белко І. Генезис поняття «розвиток». – Режим доступу: http://sophus.at.ua/publ/2016_06_1_kampodilsk/sekcija_section_3_2016_06_1/genezis_ponjattja_rozvitok/126-1-0-1916.
5. Бельська Т. В. Вплив на державну політику в умовах глобалізації / Т. В. Бельська // Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи: матеріали V Міжнар. наук. конф. аспірантів та докторантів з державного управління, 15 трав. 2014 р. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2014. – С. 7-11.
6. Белявська С. Ю. Організаційно-правові засади впровадження інновацій у судове управління в умовах інформаційного суспільства в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук спец.: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. Ю. Белявська. – Київ, 2016. – 21 с.
7. Валевський О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження / О. Л. Валевський. – Київ: НІСД, 2001. – 242 с.
8. Говлет М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / М. Говлет, М. Рамеш. – Львів: Кальварія, 2004. – 264 с.
9. Гогвуд Б. Аналіз політики для реального світу / Б. Гогвуд, Л. Ган. – Київ: Основи, 2004. – 396 с.
10. Дай Т. Р. Основи державної політики / Т. Р. Дай. – Одеса: АО Бахва, 2005. – 468 с.
11. Дем'янчук О. П. «Державна політика» та «публічна політика»: варіант перехідного періоду / О. П. Дем'янчук // Наукові записки. – Т. 18: Політичні науки. – Київ, 2000. – С. 31-36.
12. Валевський О. І. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні / О. І. Валевський, В. А. Ребало, М. М. Логунова та ін. – Київ: Вид-во НАДУ, 2000. – 232 с.
13. Державна політика / ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін. – Київ: НАДУ, 2014. – 448 с.
14. Державна політика: аналіз та впровадження в Україні: Конспект лекцій до навчального модуля / уклад.: В.

- А. Ребкало, В. В. Тертичка. – Київ: Вид-во УАДУ, 2002. – 80 с.
15. Нижник Н. Р. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко та ін. – Київ: Вид-во УАДУ, 2002. – 164 с.
16. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. – Київ: НАДУ, 2010. – 819 с.
17. Енциклопедія освіти / відп. ред. В. Г. Кремень. – Київ: Юрінком Інтер, 2008. – 1040 с.
18. Забродська Л. Д. Стратегічне управління: реалізація стратегії : навч. посібник для студ. екон. спец / Л. Д. Забродська. – Харків: Консул, 2004. – 208 с.
19. Ільїн В. В. Людина і світ / В. В. Ільїн, Ю. І. Кулагін. – Київ: Київський нац. торг.-екон. ун-т, 2003. – 283 с.
20. Капліна А. С. Організаційно-економічний механізм управління розвитком підприємств готельного господарства: дис. ... канд. економ. наук.: 08.00.04 / А. С. Капліна. – Полтава, 2016. – 235 с.
21. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки / О. Кілієвич. – Київ: Вид-во Соломії Павличко „Основи», 2003. – 510 с.
22. Афонін Е. А. Концептуальні засади взаємодії політики й управління / Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валецький та ін. – Київ: НАДУ, 2010. – 300 с.
23. Купрій В. О. Організації громадянського суспільства як суб'єкти вироблення державної політики: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / О. В. Купрій. – Київ, 2007. – 213 с.
24. Купрій В. Процес творення державної політики як об'єкт наукових досліджень / В. Купрій // Політичний менеджмент. – 2007. – № 5. – С. 15-32.
25. Бен-Гера М. Менеджмент державної політики: ключові гравці / М. Бен-Гера, С. Джеймс та ін. – Київ: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2009. – 144 с.
26. Нагорянський С. А. Публічна політика як складова сучасної демократії : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 – політичні інститути та процеси / С. А. Нагорянський. – Київ, 2014. – 172 с.
27. Пал Л. А. Аналіз державної політики / Л. А. Пал. – Київ: Основи, 1999. – 422 с.
28. Палагнюк Ю. В. «Державна політика» та «публічна політика»: теоретичний аспект. – Режим доступу: <http://official.chdu.edu.ua/article/viewFile/97968/93288>.
29. Петренко І. Сутність державної політики та державних цільових програм. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2566/>.
30. Політологічний енциклопедичний словник : навч. посібник для студентів вищих навчальних закладів / за ред. Ю. С. Шемшученко, В. Д. Бабкін; упоряд. В. П. Горбатенко, А. Г. Саприкін. – Київ: Генеза, 1997. – 400 с.
31. Романов В. Є. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження / В. Є. Романов, О. М. Рудік, Т. М. Брус. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2003. – 72 с.
32. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – Київ: Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2002. – 750 с.
33. Томаш Л. В. Громадянське суспільство в рефлексії європейської та вітчизняної політико-правової свідомості: теоретичний аспект: автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 / Л. В. Томаш. – Львів, 2013. – 19 с.
34. Управління суспільним розвитком / за заг. ред. А. М. Михненка, В. Д. Бакуменка. – Київ: Вид-во НАДУ, 2006. – 210 с.
35. Цветков В. В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика / В. В. Цветков. – Київ: Юрид. думка, 2007. – 336 с.
36. Юлдашев О. О. Адміністративно-правове забезпечення діяльності недержавних громадських організацій в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О. О. Юлдашев. – Київ, 2013. – 196 с.
37. Юлдашев О. Х. Проблеми вдосконалення державної регуляторної політики в Україні / О. Х. Юлдашев. – Київ: МАУП, 2005. – 336 с.
38. Янг Е. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / Е. Янг, Л. Куїнн. – Київ: К.І.С., 2003. – 120 с.

REFERENCES

1. Aleksieiev, V. (2012). *Teoretychni zasady vzaiemovidnosyn derzhavy ta suspilstva v Ukraini: upravlynskyi aspekt [Theoretical foundations of state and society relations in Ukraine: managerial aspect]*. Doctor's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
2. Andriiash, V. *Derzhavna polityka: kontseptualni aspekty vyznachennia [State policy: conceptual aspects of knowledge]*. Retrieved from: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=626> [in Ukrainian].
3. Bakumenko, V., & Nadolishnii, P. (2003). *Teoretychni ta orhanizatsiini zasady derzhavnoho upravlinnia [Theoretical and organizational principles of public administration]*. Kyiv [in Ukrainian].
4. Bielko, I. *Henezys poniattia «rozvytok» [Genesis of the concept of «development»]*. Retrieved from: http://sophus.at.ua/publ/2016_06_1_kampodilsk/sekcija_section_3_2016_06_1/genezis_ponjattja_rozvytok/126-1-0-1916 [in Ukrainian].

5. Bielska, T. (2014). Vplyv na derzhavnu polityku v umovakh hlobalizatsii [Influence on state policy in the conditions of globalization]. *Derzhavne upravlinnia v Ukraini: istoriia derzhavotvorennia, vyklyky ta perspektyvy – Public Administration in Ukraine: History of State Creation, Challenges and Prospects: Proceedings of the V International Scientific conference graduate and postgraduate students in public administration*. Odesa: ORIDU NADU [in Ukrainian].
6. Bieliavska, S. (2016). *Orhanizatsiino-pravovi zasady vprovadzhennia innovatsii u sudove upravlinnia v umovakh informatsiinoho suspilstva v Ukraini [Organizational and legal principles of introduction of innovations in the judicial administration in the conditions of informational society in Ukraine]*. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
7. Valevskiy, O. (2001). *Derzhavna polityka v Ukraini: metodolohiia analizu, stratehiia, mekhanizmy vprovadzhennia [State policy in Ukraine: methodology of analysis, strategy, implementation mechanism]*. Kyiv [in Ukrainian].
8. Hovlet, M. (2004). *Doslidzhennia derzhavnoi polityky: tsykly ta pidsystemy polityky [State Policy Research: cycles and policy subsystems]*. Lviv [in Ukrainian].
9. Hohvud, B. (2004). *Analiz polityky dlia realnoho svitu [Policy analysis for the real world]*. Kyiv [in Ukrainian].
10. Dai, T.R. (2005). *Osnovy derzhavnoi polityky [The basis of state policy]*. Odesa [in Ukrainian].
11. Demianchuk, O. (2000). «Derzhavna polityka» ta «publichna polityka»: variant perekhidnoho periodu [«State Policy» and «Public Policy»: transitional option]. *Naukovi zapysky*, 18, 31-36 Kyiv [in Ukrainian].
12. Valevskiy, O.I., Rebkalo, V.A., & Lohunova, M.M. et al. (2000). *Derzhavna polityka: analiz ta mekhanizm yii vprovadzhennia v Ukraini [State Policy: Analysis and Mechanism and Implementation in Ukraine]*. Kyiv [in Ukrainian].
13. Kovbasiuk, Yu.V., Vashchenko, K.O., & Surmin, Yu.P. (Eds.). (2014). *Derzhavna polityka [State policy]*. Kyiv [in Ukrainian].
14. Rebkalo, V.A., & Tertychka, V.V. (2002). *Derzhavna polityka: analiz ta vprovadzhennia v Ukraini [State Policy: Analysis and Implementation in Ukraine]*. Kyiv [in Ukrainian].
15. Nyzhnyk, N.R., Dubenko, S.D., & Melnychenko, V.I. et al. (2002). *Derzhavne upravlinnia v Ukraini: orhanizatsiino-pravovi zasady [Public Administration in Ukraine: Orhanizatsiino-legal principles]*. Kyiv [in Ukrainian].
16. Surmin, Yu.P., Bakumenko, V.D., & Mykhnenko, A.M. et al. (Eds.). (2010). *Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedic Dictionary of Public Administration]*. Kyiv [in Ukrainian].
17. Kremen, V.H. (Eds.). (2008). *Entsyklopediia osvity [Encyclopedia of Education]*. Kyiv [in Ukrainian].
18. Zabrodska, L. (2004). *Stratehichne upravlinnia: realizatsiia stratehii [Strategic management: implementation of the strategy]*. Kharkiv [in Ukrainian].
19. Ilin, V., & Kulahin, Yu. I. (2003). *Liudyna i svit [Human and world]*. Kyiv: Kyivskiy nats.torh.-ekon.un-t [in Ukrainian].
20. Kaplina, A. (2016). *Orhanizatsiino-ekonomichni mekhanizmy upravlinnia rozvytkom pidpriemstv hotelnoho hospodarstva [Organizational and economic mechanism for managing the development of hotel industry enterprises]*. Candidate's thesis. Poltava [in Ukrainian].
21. Kiliievych, O. (2003). *Anhlo-ukrainskyi glosarii terminiv i poniat z analizu derzhavnoi polityky ta ekonomiky [English-Ukrainian glossary of terms and concepts from the analysis of state policy and economy]*. Kyiv: Vyd-vo Solomii Pavlychko «Osnovy» [in Ukrainian].
22. Afonin, E.A., Berezhnyi, Ya.V., & Valevskiy, O.L. et al. (2010). *Kontseptualni zasady vzaiemodii polityky y upravlinnia [Conceptual framework for policy and governance interaction]*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
23. Kuprii, V. (2007). *Orhanizatsii hromadianskoho suspilstva yak subiekty vyroblennia derzhavnoi polityky [Civil society organizations as actors of state policy making]*. Candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
24. Kuprii, V. (2007). Protses tvorennia derzhavnoi polityky yak ob'ekt naukovykh doslidzhen [The process of creating a state policy as an object of scientific research]. *Politychnyi menezhment*, 5, 15-32 [in Ukrainian].
25. Ben-Hera, M. & Dzheims, S. et al. (2009). *Menezhment derzhavnoi polityky: kliuchovi hravtsi [Government policy management: key players]*. Kyiv: Tsentri adaptatsii derzhavnoi sluzhby do standartiv Yevropeiskoho Soiuzu [in Ukrainian].
26. Nahorianskyi, Ye. (2014). *Publichna polityka yak skladova suchasnoi demokratii [Public policy as a component of modern democracy]*. Candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
27. Pal, L. (1999). *Analiz derzhavnoi polityky [State policy analysis]*. Kyiv: Osnovy [in Ukrainian].
28. Palahniuk, Yu. «Derzhavna polityka» ta «publichna polityka»: teoretychnyi aspekt [«State Policy» and «Public Policy»: theoretical aspect]. Retrieved from: <http://official.chdu.edu.ua/article/viewFile/97968/93288> [in Ukrainian].
29. Petrenko, I. *Sutnist derzhavnoi polityky ta derzhavnykh tsilovykh prohran [The essence of state policy and state targeted programs]*. Retrieved from: <http://www.viche.info/journal/2566/> [in Ukrainian].
30. Shemshuchenko, Yu.S., & Babkin, V.D. (Eds.). (1997). *Politolohichni entsyklopedychnyi slovnyk [Political Encyclopedic Dictionary]*. Kyiv: Geneza [in Ukrainian].
31. Romanov, V., Rudik, O., & Brus, T. (2003). *Derzhavna polityka: analiz ta mekhanizmy yii vprovadzhennia [State Policy: Analysis and Mechanisms and Implementation]*. Dnipropetrovsk: DRIDU NADU [in Ukrainian].

32. Tertychka, V. (2002). *Derzhavna polityka: analiz ta zdiisnennia v Ukraini [State Policy: Analysis and Implementation in Ukraine]*. Kyiv: Vydavnytstvo Solomii Pavlychko «Osnovy» [in Ukrainian].
33. Tomash, L. (2013). *Hromadianske suspilstvo v refleksii yevropeiskoi ta vitchyznianoï polityko-pravovoi svidomosti: teoretychnyi aspekt [Civil society in the reflection of European and Ukrainian political and legal consciousness: the theoretical aspect]*. Extended abstract of candidate's thesis. Lviv [in Ukrainian].
34. Mykhnenko, A.M., & Bakumenka, V.D. (2006). *Upravlinnia suspilnym rozvytkom: slovnyk-dovidnyk [Social Development Management: dictionary-directory]*. Kyiv: Vyd-vo NADU [in Ukrainian].
35. Tsvietkov, V. (2007). *Demokratiia i derzhavne upravlinnia: teoriia, metodolohiia, praktyka [Democracy and Public Administration: Theory, Methodology, Practice]*. Kyiv: Yuryd. Dumka [in Ukrainian].
36. Iuldashev, O. (2013). *Administratyvno-pravove zabezpechennia diialnosti nederzhavnykh hromadskykh orhanizatsii v Ukraini [Administrative and legal provision of non-governmental organizations in Ukraine]*. Candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
37. Iuldashev, O. (2005). *Problemy vdoskonalennia derzhavnoi rehuliatornoi polityky v Ukraini [Problems of improving the state regulatory policy in Ukraine]*. Kyiv: MAUP [in Ukrainian].
38. Iang, E., & Kuinn, L. (2003). *Yak napysaty diievyi analitychnyi dokument u haluzi derzhavnoi polityky [How to write an effective policy paper on public policy]*. Kyiv: K.I.S. [in Ukrainian].

Волинець Сергій Сергійович

Аспірант

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президенті України
49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

Volynets Serhii

Postgraduate student

Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of National
Academy for Public Administration under the President of Ukraine
29, Hohol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

Email: ideology@ukr.net

Цитування: Волинець С. С. Щодо визначення поняття «державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства» / С. С. Волинець // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 6-7. – С. 54-63.

Citation: Volynets, S.S. (2018). Shchodo vyznachennia poniattia «derzhavna polityka spriannia rozvytku hromadianskoho suspilstva» [Concerning the definition of the concept «state policy for promoting civil society development»]. *Public administration aspects*, 6 (6-7), 54-63.

Стаття надійшла / Article arrived: 21.06.2018

Схвалено до друку / Accepted: 10.07.2018

DOI: 10.15421/151840

УДК: 351/354

Значення економічної прaxeології у розвитку системи державного управління в Україні

Ясинська Н. А., Донецький державний університет управління

У статті наведено теоретичне обґрунтування доцільності дослідження економічної прaxeології у розвитку системи державного управління в Україні, надано характеристику економічній прaxeології. Зазначено, що економічна прaxeологія є апологією вільному ринку і свободі особистості. Виявлено, що сучасна державна економічна політика України розвивається в межах теорії good governance, а світова – за принципами теорії public choice. Проведено аналіз та дана оцінка вагомості економічної прaxeології під час розвитку вітчизняної системи державного управління. Дослідження враховує індекс політичної стабільності та відсутності насилля та (або) тероризму в Україні. Актуалізовано питання встановлення межі управлінських можливостей задля максимально успішного виконання планів нетривалої дії в системі державного управління. Дослідження засноване на систематизації теорії з економіки та державного управління, що дозволило застосувати методику обрахунку та побудови кривої виробничої можливостей до управлінської діяльності за результативними показниками. У статті наведено криві управлінських можливостей у 2011–2016 рр. в цілому по економіці країни, проміжні результати визначення межі кривої управлінських можливостей в Україні у 2011–2016 рр., висвітлено криву трансформації межі управлінських можливостей в цілому по економіці України у 2011–2016 рр. За результатами дослідження визначено ймовірність існування втрачених альтернатив у державному управлінні в економіці України у 2011–2016 рр. Установлено, що вагомість економічної прaxeології в сучасних умовах розвитку системи державного управління в Україні є значною та потребує подальших наукових досліджень. Результати досліджень інтерпретовано відповідно до типів ірраціональної поведінки індивідуумів та послідовності реалізації управлінських дій.

Ключові слова: економіка; прaxeологія; державне управління; система; суспільство; ринок

The Importance of Economic Praxeology in the Development of Public Administration in Ukraine

Yasynska N. A., Donetsk State University of Management

The paper provided a theoretical justification for the feasibility of investigating economic praxeology in the development of the public administration system in Ukraine, and a description of economic praxeology is formulated. It is pointed out that economic praxeology is an apology for the free market and individual freedom. It is revealed that the modern state economic policy of Ukraine develops within the framework of the theory of good governance, and the world one – according to the principles of the public choice theory. The analysis is carried out and the estimation of the importance of economic praxeology during the development of the national system of public administration is given. The study takes into account the index of political stability and the absence of violence and (or) terrorism in Ukraine. The issue of establishing the limits of managerial capabilities for the most successful execution of plans for non-long-term action in the public administration system is actualized. The research is based on the systematization of the theory of economics and public administration, which made it possible to apply the methodology of calculating and constructing the production capacity curve to management activity based on the resulting indicators. The benefits of this study are the curves of management opportunities in 2011–2016. In general for the economy of the country, intermediate results of determining the limits of the management capacity curve in Ukraine in 2011–2016. There also had the curve of transformation of the limits of managerial capabilities in the whole for the economy of Ukraine in 2011–2016 is given. According to the results of the study, the probability of existence of missed alternatives in public administration in the economy of Ukraine in 2011–2016 is determined. It is established that the weight of economic praxeology in the current conditions of development of the public administration system in Ukraine is significant and requires further scientific research. The results of the research are interpreted in accordance with the types of irrational behavior of individuals and the sequence of management actions.

Keywords: economics; praxeology; public administration; system; society; market

Значення економічної праксиології в розвитку системи державного управління в Україні

Ясинська Н. А., Донецький державний університет управління

В статті приведено теоретичне обґрунтування цілесобразності дослідження економічної праксиології в розвитку системи державного управління в Україні, сформульована характеристика економічної праксиології. Указано, що економічна праксиологія являється апологією вільному ринку та вільності особистості. Виявлено, що сучасна державна економічна політика України розвивається в межах теорії good governance, а світова – по принципах теорії public choice. Проведено аналіз та дано оцінку значимості економічної праксиології в час розвитку вітчизняної системи державного управління. Дослідження враховує індекс політичної стабільності та відсутність насильства (або) тероризму в Україні. Актуалізовано питання встановлення меж управлінських можливостей для максимально успішного виконання планів недовготривалого дієвості в системі державного управління. Дослідження ґрунтується на систематизації теорії економіки та державного управління, що дозволило застосувати методику розрахунку та побудови кривої виробничих можливостей до управлінської діяльності за результативними показниками. В статті наведено криві управлінських можливостей в 2011–2016 рр. в цілому по економіці країни, проміжні результати визначення меж кривої управлінських можливостей в Україні в 2011–2016 рр., наведена крива трансформації меж управлінських можливостей в цілому по економіці України в 2011–2016 рр. За результатами дослідження визначено ймовірність існування упущених альтернатив в державному управлінні в економіці України в 2011–2016 рр. Встановлено, що вага економічної праксиології в сучасних умовах розвитку системи державного управління в Україні є значущою та потребує подальших наукових досліджень. Результати досліджень інтерпретовано відповідно до типів ірраціонального поведіння індивідумів та послідовності управлінських дій.

Ключові слова: економіка; праксиологія державного управління; система; суспільство; ринок

Постановка проблеми.

Провідні країни світу пишаються високим рівнем фінансово-економічного розвитку на засадах соціального захисту та значної диверсифікації соціальних послуг. Вони спромоглися тимчасово сформувати державу всеохопного добробуту та справедливі суспільства. Але питання тимчасовості для таких країн з роками набуває статусу проблеми. Глобальна фінансова криза та подальші локальні кризи країн викликали спори щодо стійкості поточної світової моделі устрою суспільства, заснованої на інвестиційному та споживчому попиті акторів і стейкхолдерів ринку на нові незабезпечені фінансові інновації. У поточній дійсності передовсім держави всеохопного добробуту переглядають фундаментальні основи існування, оскільки більшість держав, які не входять до числа провідних, організаційно та ресурсно не готові до перспективних викликів, з одного боку, а поточний етап глобалізації новітньої історії є більш невдалим, ніж успішним – з другого боку. Внутрішні протиріччя, борги, зростаюча глобальна конкуренція, наднаціональні фінансові активи та все більш високі очікування громадян

щодо якості та кількості соціальних норм і справедливої соціальної стратифікації, зростаюча міграція, негативні демографічні тенденції європейців: це лише деякі з факторів впливу на національні уряди країн щодо бюджетного забезпечення процесів розвитку соціально-орієнтованої економіки, результативної політики благоустрою та побудови більшої кількості справедливих суспільств.

Аналіз досліджень і публікацій. Тематика державного управління, як і будь-яка інша, є масштабною та добре описаною. Наразі вона має значний набір теоретико-прикладних інструментів дослідження та усталену практику моніторингу за всіма напрямками реалізації [1-11]. В межах даної роботи система державного управління розглянута через призму справедливого арбітра, який виважено та результативно, напряму або опосередковано (через формально прописані механізми) розподіляє суспільні й колективні блага між членами громади. Це, з одного боку, спрощує суб'єктну схему взаємовідносин, а з іншого боку – дозволяє виявити слабкі місця поточної інституціональної моделі та виявити втрачені альтернативи в державному управлінні.

На нашу думку, присвячені соціології, економіці, фінансам, кризі або їх міждисциплінарні чи міжпроблемні дискусії могли б бути більш плідними, якщо б коло учасників таких диспутів значно виходило за межі теорії, а вбирало б політиків, політтехнологів, провідних бізнесменів, науковців і фахівців, чії стратегічні інтереси пов'язані з майбутнім соціально-економічним розвитком України [12-17].

Мета дослідження. Визначити вагомість економічної праксеології під час розвитку системи державного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу.

Будучи «нормативною граматикуо людських дій» [12, с. 9], праксеологія передбачає людську кооперацію різних проявів. На національному рівні будь-якої держави наразі є актуальними такі напрями соціально-економічної політики: економіка, освіта, ринок праці, охорона здоров'я та пенсійна система. На світовому рівні мають значення міжнародні договори та норми, дотримання яких дозволяє фактично бути країною з відкритою економікою й ринками. Унікальним моментом для України є сучасне реформування зазначених сфер за прямої та опосередкованої участі зовнішніх стейкхолдерів. Примітно, що така ситуація для України не є новою, а систематично повторюваною. Тому заслуговують на увагу системні фактори соціально-економічної поведінки українців, дія та вплив яких дозволяли в історії держави відновлювати та відбудовувати державність нації та розвивати економічну праксеологію.

Логіка економічної праксеології полягає у наступному [1, 2, 13, 14]:

- в основі економічних процесів лежить підприємницька (творча) діяльність конкретних людських індивідуальностей, які використовують розсіяне знання для досягнення своїх цілей;

- ринок є системою координації діяльності конкретних людських індивідуальностей, раціональні дії кожного забезпечують ненавмисні наслідки у вигляді розширеного (спонтанного) порядку людського співробітництва;

- ринок не може бути «досконалим» або «недосконалим», він або є, або ні; або ринок є вільним, або ні;

- державне втручання в механізм функціонування ринку призводить до руйнування розширеного (спонтанного) порядку, заснованого на вільних діях індивідуумів, і призводить до втрати вигоди для кожного з них. Завдання економічної науки полягає в тому, щоб виявляти заходи («досліджувати те, що видно, виходячи з того, що не видно» Ф. Бастіа), які сприяють або перешкоджають досягненню спонтанного порядку.

Таким чином, економічна праксеологія є апологією вільному ринку і свободі особистості. Методологічним результатом розвитку економічної праксеології є теорія public choice (засновник К. Віксель, наступники – К. Ероу, Дж. Б'юкенен, Г. Таллок, Е. Остром та ін.).

Сучасна державна економічна політика України розвивається в межах теорії good governance та має низку індикативних показників результативності. Динаміка одного з головних на даний час індикаторів, на наш погляд, наведена в табл. 1.

Таблиця 1

Політична стабільність та відсутність насилля/тероризму в Україні у 2002-2014 рр.

Показник	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	Роки, індекс												
Політична стабільність та відсутність насилля	-0,38	-0,4	-0,48	-0,27	-0,03	0,15	0,03	-0,31	-0,02	-0,08	-0,1	-0,76	-1,99, -1,93 у 2015р.

Складено за даними [18]

Економічна свобода та бізнесові можливості визначаються політичною стабільністю та відсутністю насилля та (або) тероризму. В Україні цей індекс є нестабільним та з роками знижується, що негативно позначається на економічній діяльності і бізнесових прагненнях українців.

Одним із завдань теорії public choice, за якою розвиваються державні економічні політики провідних країн світу, є з'ясування умов, за яких переслідування політиками й чиновниками колективних та особистих інтересів принесло б користь суспільству. Іншим завданням є функціональна конкурентність структурних одиниць апарату державного управління [3-4]. Як зазначає А. Стойка, природа державно управлінської діяльності об'єктивно обумовлює виникнення конфліктів [5, с. 7-10], які в країнах із ринковою економікою допоки достатньо демократично розв'язуються із застосуванням теорії public choice. З одного боку, у науковому сенсі це можна вважати проблематикою політології, з другого боку, порівняння результуючих показників дає підстави для прийняття управлінських рішень, значення яких фінансово обраховується у вигляді доходів або збитків. Географічно в межах України схожа альтернатива може мати місце у вигляді децентралізації. Але вони не є ідентичними за змістом та сутністю.

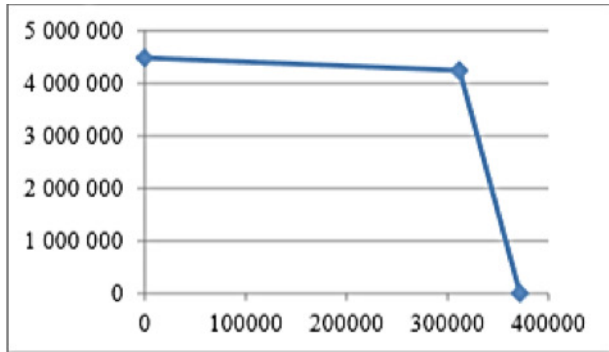
У розвинутих країнах світу через значене збільшення обсягів внутрішньодержавного грантового фінансування регіональних і місцевих адміністрацій [4], на фоні збанкрутілих міст і значного місцевого, регіонального та державного боргу [6], виникла проблема фінансового характеру – ліквідності бюджетів адміністративно-територіальних одиниць кожної держави, в якій сукупний борг збільшується. Ця проблема є ринковою через власне економічну природу. Тому наслідки від її ігнорування матимуть катастрофічний ефект як для самої системи державного управління, так і для ринкового механізму. До того ж допоки вона розв'язується в класичний спосіб – за допомогою збільшення фінансових важелів державного регулювання та розширення меж їх використання. Цьому, з одного боку, сприяє кількісне зростання населення як результат природних дій та імміграції, передовсім, висококваліфікованих професіоналів з-за кордону. З іншого боку, існує державний запит до ринку праці щодо забезпечення альтернатив працевлаштування населення, яке мешкає на території держави. Своєю чергою ринок має

критичну межу в процесах розширеного відтворення. Тим не менш, зазначена вище проблема не розв'язується, вона тільки відтермінується. Тому в даному разі доцільно говорити про криву (межу) управлінських можливостей як вигнуту лінію, дослідження якої в низці років демонструє вектор управлінських дій в економічній інтерпретації (у бік збільшення доходів або видатків (збитків)). Зрозуміло, що вона збудована за принципами кривої виробничих можливостей. Але її властивості, припущення та результативність використання у фінансовій аналітиці управлінських дій мають бути досліджені додатково. Розгляньмо аргументацію та тренд кривої управлінських можливостей, який є на сьогодні в Україні. Як відомо, система державного управління та бізнесова діяльність функціонують на основі короткострокових та середньострокових планів. Сам по собі управлінський цикл вміщує основні управлінські функції планування, організації діяльності, регулювання й контролю дій та звітних документів (складених планів). Будь-який план має відповідати принципам економічного обґрунтування й раціональності (за часовими та ресурсними витратами), спиратися на реальні можливості організації (групи або окремих індивідуумів); має бути достатньо гнучким для коригування у разі необхідності. А в умовах тривалої системної кризи в Україні питання встановлення межі управлінських можливостей задля максимально успішного виконання планів нетривалої дії є досить своєчасним. Використовуючи теорію виробничих можливостей (за кривою і межею) [15] та приймаючи з відповідними коригуваннями її норми щодо управлінського аспекту, проведений аналіз та складені графіки результатів управління економікою в Україні за чинними нормами державного регулювання, які, в межах фінансової економіки, мають фінансовий результат: доходи (чистий прибуток) та видатки (витрати) в порівнянні:

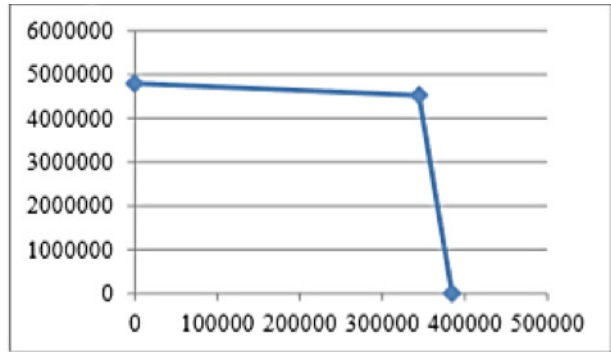
- сукупних доходів та витрат у країні (в цілому по економіці країни);
- різниці доходів і витрат по публічному й приватному секторах економіки.

На збудовану криву по кожному року (рис. 1) здійснюють вплив соціально-економічні й організаційні фактори. А фінансові результати публічного й приватного секторів згенеровані в умовах обмеженості базових та фінансових ресурсів. Щодо першої частини аналізу результати наступні.

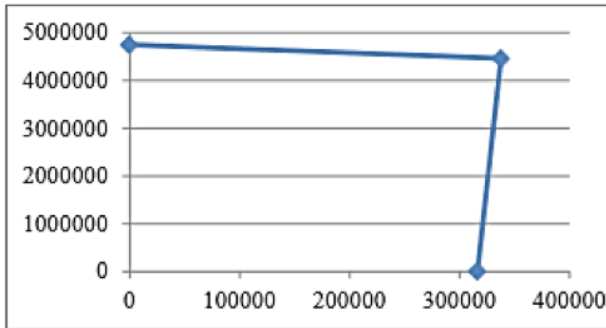
2011



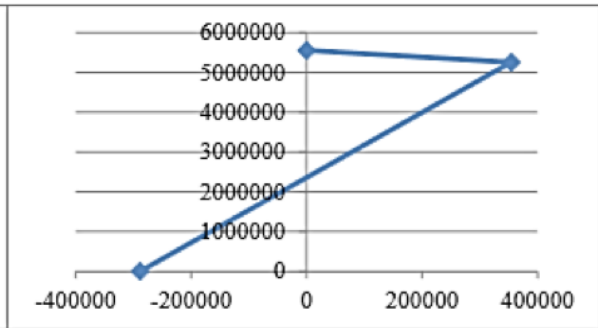
2012



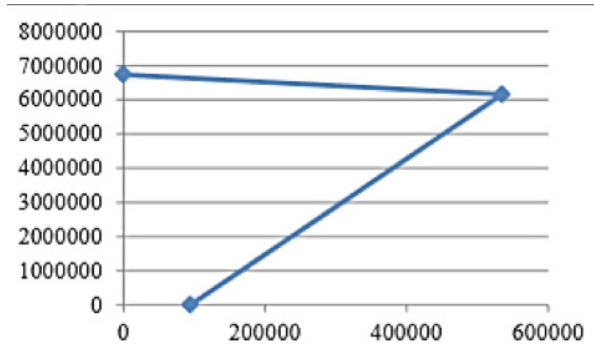
2013



2014



2015



2016

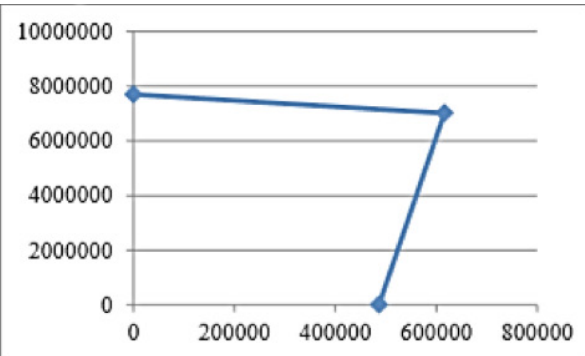


Рис. 1. Крива управлінських можливостей у 2011 - 2016 рр. в цілому по економіці країни, млн грн (вісь абсцис – сумарні доходи в країні, вісь ординат – сумарні витрати в країні) (складено автором за даними [19-21])

Як видно з рис. 1 крива управлінських можливостей не мала стабільного тренду за загальними показниками доходів і витрат. Тут і в дослідженнях О. Власюка, Л. Лондар, Н. Корень та ін. [7-9] доведено, що найбільший резонанс в показниках результатів управління спостерігається у 2014 р. через політико-економічну кризу, яка сталася в

Україні згодом після фінансово-економічної кризи та зростання рівня боргової залежності країни. Зазначимо, що в поточному аналізі беруть участь фінансові показники результативності функціонування банківських установ за аналізований період. Проміжні результати проведеного аналізу представлено в табл. 2.

Таблиця 2

Проміжні результати визначення межі / кривої управлінських можливостей в Україні у 2011–2016 рр.

Рік	Сумарні (сукупні) значення для доходів Державного бюджету та чистих прибутків в економіці, млн. грн	Сумарні (сукупні) значення для видатків Державного бюджету та витрат економіки, млн. грн	Альтернативні витрати на 1 грн. доходів для:	
			Економіки, грн	Державного бюджету, грн
2011	371890	4481111	70,60	0,77
2012	384666	4795050	113,19	0,79
2013	316196	4746338	-208,32	0,85
2014	-288233	5551519,1	-8,17	0,84
2015	94578,8	6733458	-13,99	1,08
2016	486600	7691644	-54,03	1,11

Розраховано за даними [19-21]

У даному випадку зрозумілим та адекватним є зростання альтернативних витрат на 1 грн доходів для Державного бюджету. Цієї характеристики надати динаміці альтернативних витрат для економіки не можна. Піковість меж зростання / зниження альтернативних витрат на 1 грн доходів в економіці України свідчить про штучне регулювання фінансових процесів й результатів у 2013–2016 рр.

Виникає питання щодо можливості усвідомлення інноваційності проекту (нового державного плану соціально-економічного розвитку) «системній» особі (тому, хто досяг визначеної посади в ієрархії управління). Бізнес є найбільш мобільним щодо упровадження інновацій у господарську діяльність в невідомій перспективі за державну систему, яка має власний механізм самозахисту. Він

частіше позитивно реагує на відбір інноваційного проекту через бажання максимального задоволення майбутніх запитів у поточній конкурентній боротьбі. Чим більш інноваційно непередбачуваним буде проект за результатами, тим менше економічно зацікавлений в ньому буде державна система. Адже державна система управління протриває будь-якій дії, яка порушує той рівноважний стан, який визначений законодавчо. Бізнес же знає, що рівноважний стан є тимчасовим за часом. Будь-яке зрушення інформаційного масиву ініціює зсув рівноважного стану для ринкового пошуку нових умов його існування. Тому ризик втрачених альтернатив у державному управлінні є більш імовірним і вищим за бізнесовий аналог.

Щодо другої частини аналізу результати наступні (рис. 2).

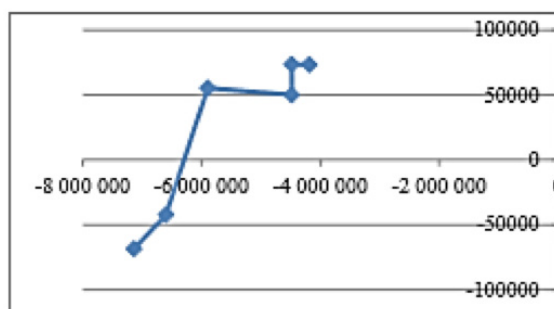


Рис. 2. Крива трансформації межі управлінських можливостей в цілому по економіці України у 2011 - 2016 рр., млн грн (де вісь абсцис – сальдо фінансових результатів приватного сектору, вісь ординат – сальдо фінансових результатів публічного сектору) (складено автором за даними [19-21])

Найменш раціональне й ефективне використання обмежених ресурсів в Україні в 2012 р. призвело до формування соціального запиту на реформи, які упродовж більш ніж року набували відповідного оформлення. Втрачені альтернативи в державному управлінні також існували і в 2014 р. [10]. Їх розмір за економічним виміром є меншим у даному короткостроковому аналізі,

але соціальні наслідки не змінюють рівня сприйняття понесених витрат. Відповідно до закону зростаючих альтернативних витрат: щоб отримати більше блага одного виду в даний період часу, суспільство повинно жертвувати все зростаючою кількістю іншого блага. Виявлені втрачені альтернативи присутні в економіці, що відображено в табл. 3.

Таблиця 2

Проміжні результати визначення межі / кривої управлінських можливостей в Україні у 2011–2016 рр.

Втрачена альтернатива в державному управлінні	Управлінські варіанти по роках	Альтернативні витрати державного управління	Сальдо фінансових результатів	
			Приватного сектору	Публічного сектору
	2011	-	-4182447	73226
Існує	2012	-1195,62	-4483862	73478,1
Ймовірна	2013	-0,16	-4480134	49992,3
Існує	2014	-266,98	-5895044	55291,9
	2015	7,19	-6596663	-42216,6
	2016	20,46	-7136443	-68600,5

Розраховано за даними [23]

В умовах тривалої системної кризи, яка існує вже десять років в Україні, виникає необхідність науково-практичної рефлексії сутності феномену управлінських рішень. Так, на початку ХХ ст. (1922 р.) в період становлення радянської системи господарювання Ф. Кутейщikovим [16, с. 752-762] було підтверджено існування оптимуму Парето в результативності управлінських дій та меж управлінського впливу. Тому, використовуючи вже відомі теорії, доцільно визначати нові форми зв'язків та залежностей. Зокрема, доцільно визначати умови, припущення, властивості та варіації інтерпретації отриманих даних за результатами дослідження, накопичуючи емпіричний базис. Безсумнівним є те, що система державного управління за напрямками реалізації політики в останні десять років здійснила низку ірраціональних кроків, які притаманні виключно індивідуумам. Д. Канеман та В. Сміт виділили такі типи ірраціональної поведінки індивідуумів [17]:

- ігнорування альтернативних витрат;
- невміння мислити в термінах граничних величин;

- додання значення відносним, а не абсолютним величинам;
- схильність приймати рішення, засновані на справедливості;
- невміння працювати з вірогідностями;
- переоцінювання власних здібностей;
- схильність приймати до уваги тільки ті факти, які підтверджують власні погляди.

Економічне, соціологічне, психологічне та побутове розуміння ірраціональності достатньо повно досліджено в [11]. Управлінське раціональне рішення індивідууму приймається на основі послідовної реалізації наступних дій:

- ситуаційний аналіз;
- ідентифікація проблеми і постановка мети;
- пошук необхідної інформації і формування альтернатив;
- формування критеріїв оцінки альтернатив й проведення оцінки; вибір найкращої альтернативи;
- виконання (реалізація) прийнятої альтернативи;
- розробка критеріїв моніторингу або контролю виконання;

– проведення моніторингу й контролю виконання;

– оцінка досягнутого результату.

Ці дії містять в собі ірраціональні складові через наявність:

– інформації про розподіл вірогідності на множинності результатів – це спричиняє існування стохастичної невизначеності;

– інформації про вплив на результати поведінки учасників – виникає поведінська невизначеність;

– інформації тільки про можливі результати та відсутність інформації про зв'язки між рішеннями та результатами – це спричиняє існування природної невизначеності;

– неповної інформації або її відсутності щодо можливих результатів – виникає апіорна невизначеність.

Узагальнюючи, слід відзначити, що роль економічної праксеології в поточних процесах ро-

звитку системи державного управління є визначальною. Адже спроможні до розвитку економіка й фінансова система України здатні забезпечити перспективність людської діяльності за всіма сферами фінансово-економічного буття, що в межах державних регулюючих норм є запорукою фінансової міцності та економічної стабільності держави.

Висновки.

Відповідно до зазначеного, вагомість економічної праксеології в сучасних умовах розвитку системи державного управління в Україні є значною. Вона також представляє собою не досліджений предмет аналізу та оцінки результативності використовуваних нині інструментів державного управління з точки зору встановлення ефективності сукупності людських дій, спрямованих на соціально-економічний розвиток України.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Buchanan J. M. The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy / J. M. Buchanan, G. Tullock. – 1962. – Retrieved from: http://files.libertyfund.org/files/1063/Buchanan_0102-03_EBk_v6.0.pdf.
2. Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности / Э. Остром. – М.: ИРИСЭН, Мысль, 2010. – 447 с.
3. Білокур Є. І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання: дис. ... кандидата юр. наук / Є. І. Білокур. – Одеса, 2015. – 194 с.
4. Ruy V. The Fiscal Interplay Between Federal, State, and Local Governments / V. Ruy. – 2012. – Retrieved from: <https://www.mercatus.org/publication/fiscal-interplay-between-federal-state-and-local-governments>.
5. Стойка А. В. Лідерство в управлінні конфліктами в процесі взаємодії державних службовців / А. В. Стойка. – Київ: ДП «НВЦ «Пріоритети», 2016. – 40 с.
6. Hamilton E. States' Finances Threaten Whole Country / E. Hamilton. – 2012. – Retrieved from: https://www.mercatus.org/expert_commentary/states-finances-threaten-whole-country.
7. Лондар Л. П. Стан державного боргу України в умовах загострення фінансових ризиків, пов'язаних із гібридною війною / Л. П. Лондар. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/derzh_borg-d8023.pdf.
8. Власюк О. С. Боргова стійкість як стратегічний напрям підвищення рівня фінансово безпеки. Аналітична доповідь / О. С. Власюк, Л. Г. Шемаєва, Л. П. Лондар. – Київ: НІСД, 2016. – 50 с.
9. Корень Н. В. Бюджетна політика держави в умовах гібридної війни: пріоритети та ризики / Н. В. Корень // Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/biudzh_polit-6c509.pdf.
10. Greenberg M. R. Rebuilding Economic and Political Stability in Ukraine / M. R. Greenberg. – 2015. – P. 7. – Retrieved from: <https://www.cfr.org/report/>.
11. Управленческие решения / под ред. Я. В. Меркурьевой. – С-Пб.: Проспект, 2017. – 384 с.
12. Пивоваров Д. В. Философия религии. Практиология религии: учеб. пособие для академического бакалавриата / Д. В. Пивоваров. – М.: Изд-во Юрайт, 2018; Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та. – 474 с.
13. Wicksell K. Interest and Prices / K. Wicksell. – New York: Sentry Press, 1898. – P. 102.
14. Arrow K. J., 1963. Social Choice and Individual Values / K. J. Arrow. – New Haven: Yale University Press. – P. 124.
15. Food and Agriculture Organization of the United Nations: Ukraine. – Retrieved from: <http://www.fao.org/faostat/en/#country/230>.

16. Макконнелл К. Р. Экономикс: принципы, проблемы и политика / К. Р. Макконнелл, С. Л. Брю. – М.: Республика, 1992. – Т. 1. – 399 с.
17. Показники банківської системи: офіційний сайт НБУ. – Режим доступу: https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=34661442&cat_id=34798593.
18. Діяльність суб'єктів господарювання: статистичні збірники за 2015, 2016 рр. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
19. Атоян Г. Антология социально-экономической мысли в России. 20-30-е годы XX века / Г. Атоян, И. Атоян, И. Тюрин, А. Кравченко, К. Кравченко. – М.: Academia, 2001. – 776 с.
20. Foundations of Behavioral and Experimental Economics: D. Kahneman and V. Smith, Stockholm, Sweden. – Retrieved from: https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2002/advanced-economicsciences2002.pdf.
21. Веб-портал Державної казначейської служби України. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>.
22. Законодавство України: Верховна рада України. Офіційний портал. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>.
23. Офіційний сайт Державної служби статистики України. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>

REFERENCES

1. Buchanan, J.M., & Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Retrieved from: http://files.libertyfund.org/files/1063/Buchanan_0102-03_EBk_v6.0.pdf
2. Ostrom, E. (2010). *Upravlyaa obszhim: evolizia institutov kollektivnoy deyatelnosti [Managing the general: the evolution of the institutions of collective action]*. Moscow: IRISEN, Mysl [in Russian].
3. Bilokur, E.I. (2015). *Funkzii derzhavnogo upravlinnya: ponyattya, osoblivosti, pravove reguluvannya [Functions of public administration: notions, peculiarities, legal regulation]*. Candidate's thesis. Odessa [in Ukrainian].
4. Ruggy, V. (2012). *The Fiscal Interplay Between Federal, State, and Local Governments*. Retrieved from: <https://www.mercatus.org/publication/fiscal-interplay-between-federal-state-and-local-governments>.
5. Stoyka, A.V. (2016). *Liderstvo v upravlinni konfliktamy v processi vzaemodii derzhavnyh sluzhbovciv [Leadership in conflict management in the process of interaction between civil servants]*. Kyiv: DP NVC «Priorytety» [in Ukrainian].
6. Hamilton, E. (2012). *States' Finances Threaten Whole Country*. Retrieved from: https://www.mercatus.org/expert_commentary/states-finances-threaten-whole-country
7. Londar, L.P. (2017). *Stan derzhavnogo borghu Ukrainy v umovah zagostrennya finansovih ryzykiv, pov'yazanyh iz gibrydnou viynou [The state debt of Ukraine in the context of exacerbating the financial risks associated with the hybrid war]*. Kyiv. Retrieved from: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/derzh_borgh-d8023.pdf [in Ukrainian].
8. Vlasyuk, O.S. (2016). *Borgova stiykist yak strategichnyi napryam pidvyzhennya rivnyia [Debt stability as a strategic direction for raising the level of financial security. Analytical report]*. Kyiv: NISD [in Ukrainian].
9. Koren, N.V. *Budzhetna politika derzhavy v umovah gibrydnoi viyny: prioriteti ta riziki [State Budget Policy in Hybrid War: Priorities and Risks]*. National Institute for Strategic Studies. Kyiv. Retrieved from: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/biudzh_polit-6c509.pdf [in Ukrainian].
10. Greenberg, M.R. (2015). *Rebuilding Economic and Political Stability in Ukraine*. Access: <https://www.cfr.org/report/>
11. Mercurieva, Ya.V. (2017). *Upravlencheskie resheniya [Managerial solutions]*. St.Petersburg: Prospect [in Russian].
12. Pivovarov, D.V. (2018). *Filosofiya religii. Praxeologiya religii [Philosophy of religion. Praxeology of Religion]* Moscow: Yurayt Publishing; Ekaterinburg: Publishing house Ural. University [in Russian].
13. Wicksell, K. (1898). *Interest and Prices*. New York: Sentry Press.
14. Arrow, K. J. (1963). *Social Choice and Individual Values*. New Haven: Yale University Press.
15. *Food and Agriculture Organization of the United Nations: Ukraine*. Retrieved from: <http://www.fao.org/faostat/en/#country/230>.
16. McConnell, K. R., & Bru, S.L. (1992). *Economix: principi, problem I politika [Economics: principles, problems and politics]*. Moscow: Respublica [in Russian].

17. *Pokaznyky bankivskoi systemy: ofitsiyni sait NBU [Indicators of the banking system: the official site of the NBU]*. Retrieved from: https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=34661442&cat_id=34798593 [in Ukrainian].
18. *Diialnist subiektiv hospodariuvannia: statystychni zbirnyky za 2015, 2016 rr. [Activities of business entities: statistical collections for 2015, 2016]*. Retrieved from: <http://www.ukrstat.gov.ua/> [in Ukrainian].
19. Atoyan, G., Atoyan, I., Tyurin, I., Kravchenko, A., & Kravchenko, K. (2001). *Antologiya socialno-ekonomicheskoy mysli v Rossii. 20-30-e gody XX st. [Anthology of socio-economic thought in Russia. 20th-30th years of XX century]*. Moscow: Academia [in Russian].
20. *Foundations of Behavioral and Experimental Economics: Daniel Kahneman and Vernon Smith, Stockholm, Sweden*. Retrieved from: https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2002/advanced-economicsciences2002.pdf
21. *Veb-portal Derzhavnoi kaznacheiskoi sluzhby Ukrainy [The Official Web-Site of the State Treasury Service of Ukraine]*. (2017). Retrieved from: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index> [in Ukrainian].
22. *Zakonodavstvo Ukrainy: Verkhovna rada Ukrainy. Ofitsiyni portal [Legislation of Ukraine: The Official Web-Site of the Verkhovna Rada of Ukraine]*. (2017). Access: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws> [in Ukrainian].
23. *Ofitsiyni sait Derzhavnoi sluzhby statystyky Ukrainy [Official site of the State Statistics Service of Ukraine]*. (2017). Access: <http://www.ukrstat.gov.ua/> [in Ukrainian].

Ясинська Надія Альбертіївна

Д.е.н., професор
Донецький державний університет управління
87513, м. Маріуполь, вул. Карпінського, 58

Yasynska Nadia

Doctor of Economic Sciences, Professor
Donetsk State University of Management
58, Karpinskogo St., Mariupol, 87513, Ukraine

Email: Nad_dsum@ukr.net

Цитування: Ясинська Н. А. Значення економічної прaxeології у розвитку системи державного управління в Україні / Н. А. Ясинська // *Аспекти публічного управління*. – 2018. – Т. 6. – № 6-7. – С. 64-73.

Citation: Volynets, S.S. (2018). *Znachennia ekonomichnoi prakseolohii u rozvytku systemy derzhavnoho upravlinnia v Ukraini [The Importance of Economic Praxeology in the Development of Public Administration in Ukraine]*. *Public administration aspects, 6 (6-7)*, 64-73.

Стаття надійшла / Article arrived: 28.06.2018

Схвалено до друку / Accepted: 12.07.2018