



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

Аспекти публічного управління

www.aspects.org.ua

2018 ТОМ 6 № 11-12

Видається з вересня 2013 року
12 разів на рік

Дніпро
Видавництво «Грані»
2018



Аспекти публічного
управління

Науковий журнал

2018 Том 6 № 11-12

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 № 01/221 від 30.01.2019).

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. Старокозачка, 12д, к. 8
+38(056)794-54-63
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: Деревера А.В.

Коректор англійської мови: Комлева Ю.В.

Редакційна колегія

Серьогін Сергій	д. держ. упр., проф., голова редакційної колегії
Антонова Ольга	д. держ. упр., доц.
Абельсеїтова Світлана	к. тех. н., доц. (Казахстан)
Бачинський Ярема	д. юр. н. (США)
Баштанник Віталій	д. держ. упр., проф.
Бобровська Олена	д. держ. упр., проф.
Бородін Євгеній	д. і. н., проф.
Гао Тяньмін	к. екон. н., доц. (КНР)
Гончарук Наталія	д. держ. упр., проф.
Гугнін Олександр	д. філос. н., проф. (Польща)
Іванова Світлана	к. філол. н., доцент
Квітка Сергій	д. держ. упр., доц.
Кравченко Богдан	д. держ. упр., проф. (Киргизька Республіка)
Кравченко Віктор	к. юр. наук, проф.
Липовська Наталія	д. держ. упр., проф.
Маматова Тетяна	д. держ. упр., проф.
Письменний Ігор	д. держ. упр., проф.
Прокопенко Леонід	д. держ. упр., проф.
Ружевічус Юозас	д. екон. н., проф (Литва)
Серафінас Далюс	д. н. із соц. ком., проф. (Литва)
Чикаренко Ірина	д. держ. упр., доц.



Public Administration Aspects

Scientific journal

6 (11-12) 2018

Founder:

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

Registration license
KB № 20424 - 10224 P, issued 28.11.13

Order № 642 of 26 May 2014 by the
Ministry of Education and Science of Ukraine
was given the status of specialized publication on
public administration

Published by the decision of Academic council
of Dnipropetrovsk regional institute of public
administration of National academy for public
administration under
the President of Ukraine
(protocol № 01/221 dated 30.01.2019)

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»
12d, Starokosatska St., office 8
Dnipro, Ukraine, 49000
+38(056)794-54-63
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 Sergiy	Full Prof. Dr., head of editorial board
Antonova Olha	Assoc. Prof., Dr.
Abelseitova Svitlana	Assoc. Prof. PhD (Kazakhstan)
Bachynskiy Yarema	J. D. (USA)
Bashannyk Vitalii	Full Prof. Dr.
Bobrovska Olena	Full Prof. Dr.
Borodin Yevhenii	Full Prof. Dr.
Gao Tianming	Assoc. Prof. PhD (PRC)
Honcharuk Natalia	Full Prof. Dr.
Huhnin Oleksandr	Full Prof. Dr. (Poland)
Ivanova Svitlana	Assoc. Prof. PhD
Kvitka Serhiy	Assoc. Prof., Dr.
Krawchenko Bohdan	Full Prof. Dr. (Kyrgyz Republic)
Kravchenko Viktor	Assoc. Prof. PhD
Lypovska Natalia	Full Prof. Dr.
Mamatova Tetiana	Full Prof. Dr.
Pysmennyi Ihor	Full Prof. Dr.
Prokopenko Leonid	Full Prof. Dr.
Ruzevicius Yuozas	Full Prof. Dr. (Lithuania)
Serafinas Dalius	Full Prof. Dr. (Lithuania)
Chykarenko Iryna	Assoc. Prof., Dr.

Зміст

- C. 5
Гавриличко Ю. В.
Комплекс маркетингових комунікацій суб'єктів державного управління
- C. 13
Томашевська Т. В.
Особливості компетенцій політико-управлінської еліти в інформаційному суспільстві
- C. 21
Іванова С. А.
Стратегія розвитку території: стратег і інформація
- C. 28
Горбик В. М.
Еколого-економічна складова в державному управлінні потенціалом регіонів
- C. 37
Крилова І. І.
Методологічні підходи до державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення
- C. 47
Машненко К. А.
Концептуалізація базових понять у контексті державного управління розбудовою екологічної держави
- C. 56
Каюн С. В.
Особливості державного регулювання у сфері розвитку малого та середнього бізнесу в Україні
- C. 64
Серьогіна Т. В.
Система захисту прав дітей як об'єкт державної політики
- C. 72
Курілов Ю. Ю.
Регіоналізація, децентралізація та адміністративна реформа в Європі: теоретико-методологічний аспект
- C. 85
Молоканова В. М.
Моніторинг практичної реалізації стратегії сталого розвитку в Україні
- C. 93
Сурай І. Г., Григор'єва С. М.
Стандартизація професійної підготовки державних службовців України на основі компетентнісного підходу
- C. 102
Серьогін С. М., Петренко О., Соколовський С.
Психологічна залежність публічних службовців як фактор корупційної поведінки

Contents

- P. 5
Gavrilechko Y. V.
Marketing communications complex of subjects of public administration
- P. 13
Tomashevska T. V.
Features of the competence of the political and governing elite in the information society
- P. 21
Ivanova S. A.
Territory Development Strategy: Strategist and Information
- P. 28
Gavrilechko Y. V.
Marketing communications complex of subjects of public administration
- P. 37
Krylova I. I.
Methodological approaches to public regulation of water supply and wastewater sector
- P. 47
Mashnenkov K. A.
Conceptualization of basic concepts in the context of state management by development of environmental state
- P. 56
Kaiun S. V.
Features of governing small and medium business development in Ukraine
- P. 64
Serohina T. V.
The system of protection of the rights of children as a object of government policy
- P. 72
Kurilov I. I.
Regionalization, decentralization and administrative reform in Europe: theoretical and methodological aspect
- P. 85
Molokanova V. M.
Monitoring of sustainable development strategy practical implementation in Ukraine
- P. 93
Suray I. G., Grygorieva S. M.
Standardization of the professional training (education) of the civil servants of Ukraine on the basis of the competent approach
- P. 102
Seriogin S. M., Petrenko O., Sokolovskiy S.
Psychological dependence of public servants as factor of corruption behavior

Комплекс маркетингових комунікацій суб'єктів державного управління

Гавриличко Ю. В. Київський національний торговельно-економічний університет

У статті визначено сутність та особливості системи маркетингових комунікацій (СМК) суб'єктів у державному управлінні. Пропонується представити дане поняття як комплекс міжособистісних діалогових комунікацій у малих групах, публічних, організаційних та масових комунікацій, що є елементом системи державного управління й забезпечує комунікації суб'єктів управління з їх цільовими аудиторіями.

Автором обґрунтовується класифікація маркетингових комунікацій у державному управлінні. Серед основних класифікаційних критеріїв розподілу пропонуються такі: тип суб'єктів комунікації, комунікативні цілі та типи медіа маркетингових комунікацій.

Визначені основні принципи формування інформаційних потоків у системі державного управління. Головними з них визнано: відкритість державної інформації; гарантованість права на отримання інформації; відкритість та доступність інформації, свобода обміну інформацією; достовірність та повнота інформації; гарантованість свободи вираження поглядів та переконань; правомірність отримання, використання, зберігання, поширення й захисту інформації та ін.

У статті визначені найважливіші причини, наслідком яких є неефективна інформаційно-комунікативна політика органів державної влади. Серед них: організаційні; історичні; ресурсні та кадрово-професійні.

Автором обґрунтовуються напрями вдосконалення системи маркетингових комунікацій суб'єктів державного управління та підвищення рівня її ефективності. Визначено, що на сьогодні у числі основних засобів СМК слід розглядати паблік рилейшнз, прямий маркетинг, стимулювання збуту та державну рекламу. Практика показує, що на поточний момент найефективнішим елементом СМК державного управління є зв'язки з громадськістю. Насамперед це пояснюється тим, що саме вони сприяють формуванню й розвитку розвинених та ефективних механізмів соціального зворотного зв'язку та їх пріоритетів.

Ключові слова: *маркетингові комунікації, державне управління, суб'єкти державного управління, зв'язки з громадськістю, державна інформація, прямий маркетинг, державна реклама*

Marketing communications complex of subjects of public administration

Gavrilechko Y. V. Marketing communications complex of subjects of public administration

The article defines the essence and features of the system of marketing communications (SMC) of the subjects of public administration. It is proposed to introduce this concept as a complex of interpersonal dialogue communications in small groups, public, organizational and mass communications, which is an element of the system of public administration and provides communication of subjects of management with their target audiences.

The author justifies the classification of marketing communications in public administration. Among the main classification criteria of distribution are the following: type of communication subjects, communication goals and types of media marketing communications.

The basic principles of formation of information flows in the system of public administration are determined. The main of them recognized: openness of state information; guarantee of the right to receive information; openness and accessibility of information, freedom of information exchange; authenticity and completeness of information; guarantee of freedom of expression and beliefs; the lawfulness of receiving, using, storing, distributing and protecting information, etc.

The article identifies the most important reasons for the ineffective information and communicative policy of government departments. Among them: organizational; historical; resource and personnel-professional.

The author substantiates the directions of improvement of the system of marketing communications of the subjects of state administration and raising the level of its efficiency. It is determined that for today, public relations, direct marketing, sales promotion and public advertising should be considered among

the main means of SMC. Practice shows that at present the most effective element of SMC of public administration is public relations. First of all, this is explained by the fact that they contribute to the formation and development of well-developed and effective mechanisms of social feedback and their priorities.

Keywords: *marketing communications, public administration, subjects of public administration, public information, public relations, direct marketing, public relations*

Комплекс маркетинговых коммуникаций субъектов государственного управления

Гаврилечко Ю. В. Киевський національний торгово-економічний університет

В статье определена сущность и особенности системы маркетинговых коммуникаций (СМК) субъектов государственного управления. Предлагается представить данное понятие как комплекс межличностных диалоговых коммуникаций в малых группах, общественных, организационных и массовых коммуникаций, который является элементом системы государственного управления и обеспечивает коммуникации субъектов управления с их целевыми аудиториями.

Автором обосновывается классификация маркетинговых коммуникаций в государственном управлении. Среди основных классификационных критериев распределения предлагаются следующие: тип субъектов коммуникации, коммуникативные цели и типы медиа маркетинговых коммуникаций.

Определены основные принципы формирования информационных потоков в системе государственного управления. Главными из них обозначены: открытость государственной информации; гарантированность права на получение информации; открытость и доступность информации, свобода обмена информацией; достоверность и полнота информации; гарантированность свободы слова и убеждений; правомерность получения, использования, хранения, распространения и защиты информации и др.

В статье определены важнейшие причины, следствием которых есть неэффективная информационно-коммуникативная политика органов государственной власти. Среди них: организационные; исторические; ресурсные и кадрово-профессиональные.

Автором обосновываются направления совершенствования системы маркетинговых коммуникаций субъектов государственного управления и повышения уровня ее эффективности. Определено, что на сегодня в числе основных средств СМК следует рассматривать публич рилейшнз, прямой маркетинг, стимулирование сбыта и государственную рекламу. Практика показывает, что на текущий момент самым эффективным элементом СМК государственного управления являются связи с общественностью. Прежде всего это объясняется тем, что именно они способствуют формированию и развитию эффективных механизмов социальной обратной связи и их приоритетов.

Ключевые слова: *маркетинговые коммуникации, государственное управление, субъекты государственного управления, связи с общественностью, государственная информация, прямой маркетинг, государственная реклама*

Постановка проблеми.

Аналіз сутності маркетингових комунікацій суб'єктів державного маркетингу доводить актуальність даної проблеми для теорії та практики державного управління. Визначення системи маркетингових комунікацій та їх класифікація значною мірою впливає на успішність подальшого аналізу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідженням розвитку та формуванням базових теоретичних засад державного маркетингу (у т. ч. аналізом суб'єктів та об'єктів державного управління) займалися такі

відомі зарубіжні та українські дослідники, як: І. М. Буднікевич [1], І. О. Зосімова [3], Є. О. Романенко [4; 5], К. М. Романенко [6], Є. В. Ромат [2; 7; 11 та ін.], В. Т. Шатун [3], І. В. Чаплай [4; 5 та ін.] та інші автори.

Формулювання цілей (мети) статті. Проаналізувати сутність поняття «маркетингові комунікації в державному управлінні» та обґрунтувати класифікацію системи маркетингових комунікацій у державному управлінні.

Матеріали та методи.

У даній статті застосована сукупність методів та підходів, які дозволили досягти мети дослідження. Зокрема, для розкриття

сутності маркетингових комунікацій суб'єктів державного маркетингу використані системний і структурний підходи. Використовуються також методи аналогій і синтезу.

Виклад основного матеріалу.

На сучасному етапі відбувається становлення понять державного маркетингу. Серед інших у категоріальному апараті даної сфери маркетингу розробляються також і поняття публічних, у т. ч. державних, маркетингових комунікацій. Стисло означимо місце маркетингових комунікацій в комунікативній системі суб'єктів державного управління. Для цього розглянемо спочатку загальне поняття СМК та її основні елементи, роль і місце системи маркетингових комунікацій (СМК) суб'єктів державного управління в їх інформаційній політиці.

Однією з найважливіших передумов формування й реалізації СМК у державному управлінні є визнання цієї системи в якості елемента інформаційної політики суб'єктів державного управління. Це, по-перше, означає, що СМК не можуть використовуватися відокремлено від інших засобів інформаційної політики вказаних суб'єктів. По-друге, маркетингові комунікації також мають бути спрямовані на досягнення спільних цілей їх інформаційної політики. По-третє, СМК суб'єктів державної політики розглядається, як складова їх системи маркетингу.

Важливою метою комунікаційної політики публічного адміністрування є генерування державної інформації. У дефініції, що надається Законом України «Про доступ до державної інформації» сутністю державної інформації визначається відображена й задокументована будь-якими засобами й на будь-яких носіях інформація, яка була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами державної влади своїх повноважень та обов'язків, що передбачені чинним законодавством [8].

Принципи формування маркетингових комунікацій суб'єктів державного управління подібні принципам реалізації загальної інформаційної політики суб'єктів даного типу. Відзначимо, що до системи основних принципів інформаційних відносин у системі державного управління належать такі:

- відкритість державної інформації (крім випадків, що встановлені законодавством);

- гарантованість права на отримання інформації;

- відкритість та доступність інформації, свобода обміну інформацією (у межах, що визначена чинним законодавством);

- достовірність та повнота інформації;

- гарантованість свободи вираження поглядів та переконань;

- правомірність отримання, використання, зберігання, поширення й захисту інформації;

- гарантія захищеності конкретної особи від зовнішнього втручання в її сімейне та особисте життя.

У числі основних функцій комунікацій суб'єктів державного управління можна назвати такі:

1) інформаційно-комунікативна функція: реалізується в тому, що в системі державного управління інформація не просто передається та приймається. Дана функція дає можливість виразити свою згоду або незгоду громадянам та громадським організаціям із державною політикою. Саме завдяки цій функції реалізується вирівнювання відмінностей у попередній (початковій) інформованості партнерів. Можна стверджувати, що саме ця функція є основою державно-громадського діалогу;

2) регулятивно-управлінська функція: сприяє регулюванню поведінки інших суб'єктів комунікацій, а також впливати на координацію їх подальших дій;

3) ідеологічна функція: являє собою формуванню засад певної ідеології, що в подальшому сприяє налагодженню зворотного зв'язку з об'єктами комунікацій, що, у свою чергу, є основою для формування довіри до діючої влади та її підтримки;

4) консервативна функція: спрямована на збереження (загальної стабілізації) державної системи та сприяє сталому функціонуванню всього соціального організму;

5) координуюча функція: забезпечує злагоджену спільну діяльність окремих суб'єктів державного управління, координує всю сукупність здійснення владних повноважень суб'єктів управління;

6) інтегруюча функція: пов'язана із реалізацією державної політики, що враховувала б інтереси більшості (в ідеалі – всіх)

членів суспільства, сприяє узгодженню цих інтересів та збалансованості владних управлінських рішень;

7) мобілізаційна функція: спрямована на формування підтримки та схвалення членами суспільства рішень, що приймаються суб'єктами державного управління;

8) функція, що соціалізує, забезпечує застосування об'єктами державного управління норм, соціально-політичних цінностей і традицій держави та суспільства в процесі інформування та сприяє їх подальшій реалізації.

Для повнішого визначення сутності системи маркетингових комунікацій у державному управлінні доцільно в якості основи враховувати сталі розуміння категорії «маркетингові комунікації». Зокрема, показовим у цьому плані можна вважати визначення сутності даного поняття, що запропоноване Американською Маркетинговою Асоціацією: «Маркетингові комунікації є скоординованими повідомленнями для просування та пов'язаними з ними засобами масової інформації, що використовуються для налагодження взаємовідносин із ринком» [9]. Таким чином, дана дефініція фактично об'єднує два основних аспекти даного поняття (комунікативний та функціональний). Близькою до даного підходу є позиція, що висловлена вченими із Словенії Денисом Томшем і Борисом Сноєм. Вони слушно вважають, що маркетингова комунікація може бути представлена в двох основних аспектах: з одного боку – як канал, з іншого – як інструмент маркетингової діяльності [10, р. 134].

Згідно запропонованого нами раніше підходу, можна розглядати систему маркетингових комунікацій суб'єктів державного управління як єдиний комплекс, який об'єднує учасників, канали та прийоми комунікацій суб'єкту державного управління, та спрямовані на встановлення й підтримку взаємовідносин, що визначені та заплановані даним суб'єктом із адресатами комунікацій у рамках досягнення цілей маркетингу державного управління [2, с. 207].

Ретельний попередній аналіз підходів до розуміння даного поняття дозволив нам сформулювати таке визначення. Систему комунікацій державного управління можна представити як комплекс міжособистісних

діалогових комунікацій у малих групах, публічних, організаційних та масових комунікацій, що є елементом системи державного управління й забезпечує комунікації суб'єктів управління з їх аудиторією [7, с. 161].

Місце та роль комунікацій суб'єктів державного управління можна визначити при аналізі системи маркетингових комунікацій публічного управління. Із точки зору основних типів суб'єктів публічного управління, найлогічнішою класифікацією, на нашу думку, яку можна запропонувати, є поділ на такі складові:

- маркетингові комунікації органів державної влади;
- маркетингові комунікації місцевих органів влади і самоврядування;
- маркетингові комунікації інших суб'єктів публічної влади.

Можна погодитися із відомою українською дослідницею І. М. Буднікевич [1, с. 45], яка вважає, що на рівні муніципальних органів державного управління цілі концентруються за такими основними напрямками:

- підтримка престижу території в цілому, економічної привабливості зосереджених на території ресурсів для суб'єктів, що на даній території проживають, відвідують та ведуть діяльність (ділова та соціальна конкурентоспроможність);
- стимулювання збуту продукції місцевих виробників, інформаційна підтримка місцевих підприємств;
- забезпечення ефективних комунікацій конкретної території з оточуючим її ринковим середовищем;
- генерування позитивного іміджу населеного пункту, його престижності, формування муніципального бренду;
- створення сприятливого психологічного клімату для залучення інвестицій, отримання державних і комерційних замовлень;
- розробка, організація та реалізація заходів подієвого маркетингу (івент-маркетингу);
- стимулювання нових потреб та підтримання інтересу з боку муніципальних споживачів.

На наше переконання, специфіка цілей маркетингових комунікацій суб'єктів державного управління визначає пріоритетність вибору засобів СМК. Серед найважливіших

вимог до формування вказаної структури – необхідність формування постійного діалогу державної влади з цільовими аудиторіями, важливість побудови комунікаційної політики на засадах об'єктивності й неупередженості, націленість на довгострокову перспективу та інші чинники. Усі названі фактори визначили той факт, що на сьогодні найважливішим засобом маркетингових комунікацій суб'єктів державного управління слід визнати зв'язки з громадськістю.

Зв'язки з громадськістю (паблік рилейшнз, PR) є поширеним засобом оптимізації комунікацій суб'єктів державного управління, що є адекватним принципам сучасного рівня демократії. Паблік рилейшнз спрямовані, передусім, на забезпечення діалогового характеру комунікацій суб'єкта управління (органу державної влади) – з одного боку, та його цільових аудиторій – з іншого. Дана модель суспільних комунікацій цілком відповідає принципам розбудови громадянського суспільства. Вона суттєво сприяє формуванню та розвитку ефективних механізмів соціального зворотного зв'язку та становленню їх пріоритетів. Слід відзначити, що лише за умови розвитку подібних механізмів можна говорити про розбудову громадянського суспільства в нашій державі.

Недостатня відкритість суб'єкту державного маркетингу та його неефективна комунікативна взаємодія з громадськістю, прояви непрозорості при ухваленні владних рішень призводить до збільшення відчуження громадян від органів державного управління. Це, при певному розвитку подій, може стати причиною протистояння та поштовхом до подальшої соціальної нестабільності.

У числі найважливіших причин, що мають наслідком неефективну інформаційно-комунікативну політику органів державної влади, можна назвати такі:

1. Організаційні. Причина: в державних установах поки є малочисельними структури, що реалізують сучасні комунікативні засоби, зокрема зв'язки з громадськістю;

2. Історичні. Пояснення цього типу передумов є в тому, що в Україні суб'єкти державної влади традиційно сприймалися як носії безумовного авторитету. Очевидно, що за таких умов органи державного управлін-

ня до недавніх часів не відчували нагальної потреби у використанні таких технологій, як PR. Їх застосування, як відомо, вимагає досить високої медіа-активності та відповідного професійного рівню в медіа-компетенціях державних службовців;

3. Ресурсні. Даний тип причин тісно пов'язаний із недостатнім фінансуванням сфери комунікативної діяльності органів державної влади (що прийняло хронічний характер). Також проявляється відсутність необхідної для цього матеріальної, кадрової та технічної бази;

4. Кадрово-професійні. Ці передумови пояснюються відсутністю спеціальної попередньої PR-підготовки (у тому числі медіа-компетенції) в абсолютній більшості державних службовців.

Таким чином однією з важливих цілей, що постала зараз перед органами державної влади, є створення в їх структурі спеціальних підрозділів з упровадження PR-технологій. При цьому мають бути чітко визначені їх функції, компетенції, а також межі відповідальності даних підрозділів та їх співробітників за налагодження певних, заздалегідь визначених маркетингових комунікацій із цільовими аудиторіями.

Саме принцип наявності доступу до урядової інформації для широкої громадськості дає вагомі підстави говорити не лише про відкритість та прозорість процесу прийняття рішень суб'єктами державного управління, але й, водночас, впливати на створення позитивного іміджу органів державної влади у представників цільових аудиторій. Тому надання такої інформації теж має стати пріоритетом інформаційної діяльності суб'єктів державного маркетингу.

Механізм формування позитивного іміджу органу державного управління, на нашу думку, на сучасному етапі має відповідати таким основним вимогам:

1) базування на визначенні основних елементів його становлення;

2) необхідність створення ідентифікаційної індивідуальності (ідентичності) конкретної державної установи;

3) врахування сукупності об'єктивних показників діяльності конкретного суб'єкту державного маркетингу;

4) формування, власне, іміджу, як комплексне сприйняття суб'єкту державного управління з боку його громадськості;

5) створення певних атрибутивних компонентів іміджу (чітке визначення запланованих задалегідь елементів айдентики та індивідуальних характеристик іміджу).

Базуючись на попередньому аналізі взаємозв'язку систем державного маркетингу та державної реклами, у якості визначення даного поняття можна запропонувати наступне. Державна реклама являє собою один із типів некомерційної реклами, що спрямований на формування установок у окремих громадян, їх об'єднань і всього населення в цілому, яка сприяє досягненню цілей суб'єктів державного маркетингу (від цілей певної держави до цілей окремих суб'єктів державного управління) і спрямована на формування сприятливого іміджу державної влади та державної політики в суспільстві [11, с. 159].

Однією з нагальних проблем аналізу державної реклами є наразі недостатність наукової розробленості даного напрямку масових комунікацій та наявні труднощі в ідентифікації державної реклами. Так, значна частина фахівців хибно розглядає державну рекламу як елемент реклами соціальної або відзначає нерозривність цих понять. Прикладом може слугувати, наприклад, позиція дослідниці у сфері соціальних комунікацій Гюзелли Ніколайшвілі [12]. Подібної точки зору дотримуються також Євгенія Курочкіна [13], Сергій Жаров [14] та ін.

У числі основних засобів маркетингових комунікацій необхідно також розглядати прямий маркетинг та стимулювання збуту. Одним з найважливіших типів маркетингових комунікацій, що входять до групи основних засобів СМК, є стимулювання збуту. Інша назва цієї категорії народилася під час розробки нової редакції Закону України «Про рекламу» [15] – промоція, промоційна система. Деякі комунікації найефективніше налагоджуються саме засобами стимулювання збуту. Такими, наприклад, як передача представникам цільової аудиторії додаткових пільг та зручностей; проведення конкурсів і лотерей і т. ін.

В якості промоційних елементів у комунікаціях органів державного управління

можна розглядати також нагороди за перекоги в різноманітних конкурсах, пропозиції додаткових безкоштовних послуг та навіть знижки при сплаті штрафів. Так, зокрема, автори проекту Закону України «Про національну поліцію» запропонували ввести 50 % знижку з оплати всіх видів штрафів за порушення правил дорожнього руху. Знижка діятиме за умови сплати суми штрафу лише протягом трьох днів із моменту вручення відповідної постанови.

Ще одним основним засобом системи маркетингових комунікацій є прямий маркетинг (директ-маркетинг, від англ. direct marketing, DM). За допомогою цього засобу формуються особисті контакти з певним об'єктом комунікацій або невеликою їх групою. Найпоширенішими інструментами директ-маркетингу слід визнати особисте усне пропонування, адресна поштова розсилка, використання засобів телефон-маркетингу, електронної розсилки, месенджерів тощо.

Як слушно зазначають українські дослідники О. Є. Романенко та І. В. Чаплай, на поточний момент спостерігається зростання ролі директ-маркетингу як інструменту встановлення довгострокових відносин органів державного управління з громадянами (прямий маркетинг партнерських відносин). Зокрема, певні вигоди надає прямий маркетинг органам державної влади. Прямий маркетинг надає можливість вибору найбільш відповідного часу для взаємодії з їх аудиторіями. Крім того, при застосуванні ДМ з'являється можливість оперативної оцінки реакцій громадян на різні послуги державного управління та виявлення найбільш дієвих механізмів роботи [4, с. 76]. На наш погляд, указані дослідники досить вірно визначили сильні позиції даного засобу комунікацій та його особливості в державному управлінні.

Важливим чинником формування системи маркетингових комунікацій органів державного маркетингу на сьогоднішній день слід розглядати тенденцію, згідно якої всі засоби СМК є достатньо ефективними тільки за умови їх комплексного використання. На практиці спостерігається перманентний процес даної інтеграції маркетингових ко-

мунікацій. Це стало передумовою виникнення в середині 90-х років минулого століття та широкого сучасного практичного застосування концепції інтегрованої маркетингової комунікації.

У подальших наших статтях ми плануємо поставити мету докладніше розглянути особливості синтетичних засобів маркетингових комунікацій в системі державного управління.

Висновки.

Проведений у статті аналіз доводить, що система маркетингових комунікацій в останні роки стає ефективним елементом загальної інформаційної системи державного управління. На сьогодні у числі основних засобів СМК слід розглядати паблік рилейшнз,

прямий маркетинг, стимулювання збуту та державну рекламу. Практика показує, що на поточний момент найефективнішим елементом СМК державного управління є зв'язки з громадськістю. Насамперед, це пояснюється тим, що саме вони сприяють формуванню й розвитку розвинених та ефективних механізмів соціального зворотного зв'язку та їх пріоритетів.

Таким чином, однією з важливих умов ефективного функціонування СМК в державному управлінні слід визнати комплексний, системний характер використання її засобів та інструментів. За цих умов є доцільним використання в діяльності суб'єктів державного управління концепції інтегрованої маркетингової комунікації.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Буднікевич І. М. Напрямки використання інструментів класичної концепції муніципального маркетингу в забезпеченні конкурентоспроможності міста / І. М. Буднікевич // *Маркетинг і менеджмент інновацій*. – 2011. – № 3. – Т. 2. – С. 41-49.
2. Ромат Є. В. *Маркетинг у державному управлінні: монографія* / Є. В. Ромат, Ю. В. Гаврилечко. – Київ: КНТЕУ, 2018. – С. 288.
3. Шатун В. Т. *Маркетинг в державному управлінні: сутність, специфіка, класифікація* / В. Т. Шатун, І. О. Зосімова // *Наукові праці. Держ. управління*. – 2016. – Вип. 255. – Т. 267. – С. 181-187.
4. Романенко Є. О. Система маркетингових комунікацій в механізмах державного управління / Є. О. Романенко, І. В. Чаплай // *Актуальні проблеми економіки*. – 2016. – № 4. – С. 69-78.
5. Чаплай І. В. *Маркетинг у механізмах державного управління: монографія* / І. В. Чаплай, Є. О. Романенко. – Київ: ДП «Вид. дім «Персонал», 2016. – 208 с.
6. Романенко К. М. Державний маркетинг як механізм максимізації соціальної ефективності державного управління / К. М. Романенко // *Інвестиції: практика та досвід*. – 2010. – № 10. – С. 85-88.
7. Ромат Є. *Трансформація моделі державного управління рекламною діяльністю у перехідних умовах* / Є. Ромат. – Київ: УАДУ, 2003. – 380 с.
8. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
9. *Marketing Communications (MarCom)* // *American Marketing Association Dictionary*. – Режим доступу: <https://www.ama.org/resources/Pages/Dictionary.aspx?dLetter=M>.
10. Tomše D. *Marketing Communication on Social Networks – Solution in the Times of Crisis* / D. Tomše, B. Snoj // *Marketing*. – 2014. – Vol. 45. – № 2. – P. 131-138.
11. Ромат Є. В. *Державна реклама* / Є. В. Ромат // *Енциклопедія державного управління: у 8 томах*. – Том 2: *Методологія державного управління*. – Київ: НАДУ, 2012. – С. 283.
12. Николайшвили Г. *Социальная реклама: теория и практика* / Г. Николайшвили. – М.: *Виртуальная галерея*, 2006. – 224 с.
13. Курочкина Е. *Социальная реклама государственных институтов* / Е. Курочкина. – Режим доступу: www.reklamaster.com/...ubl_27_8.html.
14. Жаров С. *Понятие социальной рекламы* / С. Жаров. – Режим доступу: www.socreklama.ru.
15. Закон України «Про рекламу» від 3 липня 1996 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 39. – Ст. 181.

REFERENCES

1. Budnikovich, I.M. (2011). Napryamky vykorystannya instrumentiv klasychnoyi kontseptsiyi munitsypal'noho marketynhu v zabezpechenni konkurentospromozhnosti mista [Directions of using the tools of the classical concept of municipal marketing in ensuring the city's competitiveness]. *Marketynh i menedzhment innovatsiy*, 2 (3), 41-49 [in Ukrainian].
2. Romat, Ye.V., & Havrylechko, Yu.V. (2018). *Marketynh u publichnomu upravlinni* [Marketing in public administration]. Kyiv: KNTEU [in Ukrainian].
3. Shatun, V.T., & Zosimova, I.O. (2016) *Marketynh v publichnomu upravlinni: sutnist', spetsyfika, klasyfikatsiya* [Marketing in public administration: essence, specifics, classification]. *Naukovi pratsi. Derzh. Upravlinnya*, 267 (255), 181-187 [in Ukrainian].
4. Romanenko, Ye.O., & Chaplay, I.V. (2016). *Systema marketynhovoykh komunikatsiy v mekhanizмах derzhavnoho upravlinnya* [The system of marketing communications in the mechanisms of public administration]. *Aktual'ni problemy ekonomiky*, 4, 69-78 [in Ukrainian].
5. Chaplay, I.V., & Romanenko, Ye.O. (2016). *Marketynh u mekhanizмах derzhavnoho upravlinnya: monohrafiya* [Marketing in the mechanisms of public administration]. Kyiv: DP «Vyd. dim «Personal» [in Ukrainian].

6. Romanenko, K.M. (2010). Derzhavnyy marketynh yak mekhanizm maksymizatsiyi sotsial'noyi efektyvnosti derzhavnoho upravlinnya [Public marketing as a mechanism for maximizing the social efficiency of public administration]. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, 10, 85-88 [in Ukrainian].
7. Romat, Ye. (2003). *Transformatsiya modeli derzhavnoho upravlinnya reklamnoyu diyal'nisty u perekhidnykh umovakh* [Transformation of the model of public management of advertising activity in transitional conditions]. Kyiv: UADU [in Ukrainian].
8. *Zakon Ukrainy «Pro dostup do publichnoyi informatsiyi» vid 13.01.2011 № 2939-VI* [Law of Ukraine «On access to public information» from 13.01.2011 № 2939-VI]. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> [in Ukrainian].
9. *Marketing Communications (MarCom)*. *American Marketing Association Dictionary*. Retrieved from: <https://www.ama.org/resources/Pages/Dictionary.aspx?dLetter=M>.
10. Tomše, D., & Snoj, B. (2014). Marketing Communication on Social Networks. *Solution in the Times of Crisis. Marketing*, 45 (2), 131-138.
11. Romat, Ye.V. (2012). Derzhavna reklama [State Advertising]. *Entsyklopediya derzhavnoho upravlinnya - Encyclopedia of Public Administration. Vol. 2*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
12. Nykolayshvyly, H. (2006). *Sotsyal'naya reklama: teoriya y praktyka* [Social advertising: theory and practice]. Moscow: Vyrtual'naya halereya [in Russian].
13. Kurochkyina, E. *Sotsyal'naya reklama hosudarstvennykh ynstytutov* [Social advertising of state institutions]. Retrieved from: www.reklamaster.com/...ubl_27_8.html [in Russian].
14. Zharov, S. *Ponyatye sotsyal'noy reklamy* [The concept of social advertising]. Retrieved from: www.socreklama.ru [in Russian].
15. *Zakon Ukrainy «Pro reklamu» vid 3 lypnya 1996 r.* [Law of Ukraine «About advertising» from July 3, 1996]. (1996). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*, 39, Art. 181 [in Ukrainian].

Гаврилечко Юрій Володимирович
Аспірант
Київський національний торговельно-економічний університет
02156, м. Київ, вул. Кіото, 19

Gavrilechko Yury
Postgraduate student
Kyiv National University of Trade and Economics
19, Kyoto St., Kyiv, 02156, Ukraine

Email: awaken9999@gmail.com

Цитування: Гаврилечко Ю. В. Комплекс маркетингових комунікацій суб'єктів державного управління / Ю. В. Гаврилечко // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 11-12. – С. 5-12.

Citation: Gavrilechko, Y.V. (2018). Kompleks marketynhovykh komunikatsii subiektiv derzhavnoho upravlinnia [Marketing communications complex of subjects of public administration]. *Public administration aspects*, 6 (11-12), 5-12.

Стаття надійшла / Article arrived: 03.10.2018

Схвалено до друку / Accepted: 05.11.2018

Особливості компетенцій політико-управлінської еліти в інформаційному суспільстві

Томашевська Т. В. Національна академія державного управління при Президентові України

У статті охарактеризовано особливості електронної та медіакультури, до яких віднесено відкритість для власників інформаційних ресурсів, дигітальність, інтерактивний характер взаємодії суб'єкта і об'єктів, плюралізм контенту, в тому числі етичний і ціннісний, статус симуляції об'єктів культури, переважання візуального сприйняття над смисловим, швидку оновлюваність і старіння об'єктів, розважально-ігровий характер, підвищену роль медіа, засобів комунікації і зв'язку, які самі стають об'єктами електронної культури і її модераторами.

Показано ключове значення інформаційної культури в системі компетенцій представників політико-управлінської еліти в інформаційному суспільстві та пріоритет soft skills – м'яких або соціальних навичок, формування яких відбувається при взаємодії людей в процесі вирішення практичних і теоретичних завдань.

Розглянуто базові характеристики та відмінності між hard і soft skills, які полягають в універсальності останніх, релевантності діям, схильності до зворотного зв'язку та повільнішому розвитку, що вимагає більших зусиль за негарантованого результату.

Визначено найбільш значущі компетенції представників політико-управлінської еліти, які вимагають володіння м'якими навичками: розвиток особистості, підтримка міжособистісних відносин, стресостійкість, націленість на результат, управлінські навички.

Виділено, що в умовах інформаційної медіареальності найважливішими соціальними навичками стають також відбір, критична обробка і використання інформації, вміння створювати нове, навчатися, мати гнучкість, готовність переходити на нові ресурси і технології, вміння управляти проектами і командами із застосуванням інформаційних систем, соціальних мереж, дистанційних форм управління.

Акцентовано напрямки вдосконалення системи освіти, направлені на формування зазначених компетенцій.

Ключові слова: електронна культура; інформаційна культура політико-управлінської еліти; медіакультура; м'які навички представників політико-управлінської еліти; система компетенцій представників політико-управлінської еліти; hard skills; soft skills

Features of the competence of the political and governing elite in the information society

Tomashevskaya T. V. National academy of public administration, office of the President of Ukraine

The article describes the features of electronic and media culture, which include openness for owners of information resources, digitality, interactive nature of interaction between the subject and objects, content pluralism, including ethical and value, the status of simulation of cultural objects, the prevalence of visual perception over the meaning, rapid updating and the aging of objects, entertainment and gaming character, the increased role of media, communications and communications, which themselves become objects of electronic culture and its moderators. The key importance of information culture in the system of competence of representatives of the political and governing elite in the information society and the priority of soft skills – soft or social skills, which are formed when people interact in the process of solving practical and theoretical problems, are shown. The basic characteristics and differences between hard and soft skills, which are in the universality of the latter, the relevance of the actions, the tendency to feedback and slow development, which requires great efforts at an unguaranteed result, are considered. The most significant competences of the representatives of the political and governing elite which demand the soft skills are defined: personal development, support of interpersonal relations, stress resistance, goal orientation and managerial skills. The study emphasized that in the conditions of information media realism, the most important social skills are also the selection, critical processing and use of information, the ability to create new things, learn, have flexibility, readiness to move to new resources and technologies, the ability to

manage projects and teams using information systems, social networks and remote control forms. The directions of improvement of the education system aimed at the formation of the mentioned competencies are accented, namely, the change of training formats, development of project work, increase of the role of interaction between students, increase of personal responsibility and freedom.

Keywords: e-culture; information culture of the political and governing elite; media culture; soft skills of representatives of the political and governing elite; the competence system of representatives of the political and governing elite; hard skills; soft skills

Особенности компетенций политико-управленческой элиты в информационном обществе

Томашевская Т. В. Национальная академия государственного управления при Президенте Украины

В статье охарактеризованы особенности электронной и медиакультуры, к которым отнесены открытость для владельцев информационных ресурсов, дигитальность, интерактивный характер взаимодействия субъекта и объектов, плюрализм контента, в том числе этический и ценностный, статус симуляции объектов культуры, преобладание визуального восприятия над смысловым, быстро обновляемость и старение объектов, развлекательно-игровой характер, повышенную роль медиа, средств коммуникации и связи, которые сами становятся объектами электронной культуры и ее модераторами.

Показано ключевое значение информационной культуры в системе компетенций представителей политико-управленческой элиты в информационном обществе и приоритет soft skills – мягких или социальных навыков, формирование которых происходит при взаимодействии людей в процессе решения практических и теоретических задач.

Рассмотрены базовые характеристики и различия между hard и soft skills, которые заключаются в универсальности последних, релевантности действиям, склонности к обратной связи и медленном развитии, которое требует больших усилий при негарантированном результате.

Определены наиболее значимые компетенции представителей политико-управленческой элиты, требующие владения мягкими навыками: развитие личности, поддержка межличностных отношений, стрессоустойчивость, нацеленность на результат, управленческие навыки.

Выделено, что в условиях информационной медиареальности важнейшими социальными навыками становятся также отбор, критическая обработка и использование информации, умение создавать новое, учиться, иметь гибкость, готовность переходить на новые ресурсы и технологии, умение управлять проектами и командами с применением информационных систем, социальных сетей, дистанционных форм управления.

Акцентируются направления совершенствования системы образования, направленные на формирование указанных компетенций, такие как: изменения форматов обучения, развитие проектной работы, возрастание роли взаимодействия между студентами, увеличение личной ответственности и свободы.

Ключевые слова: электронная культура; информационная культура политико-управленческой элиты; медиакультура; мягкие навыки представителей политико-управленческой элиты; система компетенций представителей политико-управленческой элиты; hard skills; soft skills

Постановка проблеми.

Зважаючи на те, що політико-управлінська еліта є найпрестижнішою і найважливішою рушійною силою розвитку суспільства, питання про те, якою вона повинна бути, як формуватися і як здійснювати свої професійні функції стають одними з ключових.

Майбутнє сучасного суспільства пов'язується з розвитком інформаційних технологій, глобалізаційної відкритості, міжкультурної комунікації. Динамічний зміна навколишнього

середовища впливає на умови розвитку людського капіталу та визначає напрямки розвитку компетенцій, які могли б сприяти адаптації представників політико-управлінської еліти до сучасних умов.

Аналіз досліджень і публікацій.

Особливості застосування компетентнісного підходу в державному управлінні розглядали Р. Аксерольд, Л. Гаєвська, Л. Гогіна, В. Гошовська, Л. Котик, М. Кузнецова, С. Серьогін, Н. Серьогіна, В. Сороко, І. Сурай та ін.

Формування політико-управлінської еліти в Україні досліджували Е. Афонін, В. Гошовська, О. Крюков, І. Лопушинський, О. Олійник, А. Пахарєв, Л. Пашко, М. Пірен, А. Рачинський та ін.

Концептуальні питання навчання та професійної підготовки політичних управлінців розкривали у своїх працях О. Васильєва, С. Калашнікова, І. Малицька, Т. Маматова, Н. Протасова, В. Філіповський, І. Шпекторенко.

Водночас, попри численний науковий доробок у цій галузі, питання компетенцій політико-управлінської еліти потребують додаткової уваги.

Мета дослідження. З огляду на викладене, метою статті є визначення ключових компетенцій представників політико-управлінської еліти в умовах інформаційного суспільства.

Виклад основного матеріалу.

Специфіка інформаційного соціуму і сучасної електронної культури формує людину, яка повинна бути здатна до пошуку і передачі різноманітної інформації, критичного і системного аналізу в умовах багатозадачності. Форми навчання в цих умовах значно трансформувалися, оскільки традиційні методи перестали бути ефективними і адекватними сучасним новим технологічним умовам.

Якщо звернутися до питання про те, які компетенції має опанувати представник політико-управлінської еліти в умовах сучасного інформаційного соціуму, то необхідно дати деяку характеристику особливостям електронної та медіакультури, які є основою життєвого світу сучасної людини.

У найбільш загальному плані електронна культура може бути визначена як сукупність результатів творчості і комунікації людей в умовах впровадження ІТ-інновацій, що характеризується створенням єдиного інформаційного простору, віртуальної формою вираження, застосуванням дистанційної технологією.

Феномени електронної культури можна об'єднати в дві основні групи:

1) електронно-цифрова форма для реальних культурних об'єктів (електронні музеї, бібліотеки, виставки і ін.);

2) електронно-цифрові об'єкти культури, створені за допомогою ІКТ (комп'ютерні програми, мережі, технології, комп'ютерні ігри, електронне мистецтво і ін.)

Електронна за формою і суттю культура є продовженням, розвитком "реальної", що стала сьогодні (щоб зберегти свою цінність і конкурентність) електронною в технологічному вираженні. До особливостей електронної культури відносять:

- вільний доступ, відкритість для власників інформаційних ресурсів;
- дигітальність, існування об'єктів без контакту з "особистим" суб'єкта;
- інтерактивний характер взаємодії суб'єкта і об'єктів, що передбачає участь у формуванні інформаційного контенту;
- плюралізм контенту, в тому числі етичний і ціннісний;
- симуляції статусу об'єктів культури (існування в штучно створеній реальності);
- переважання візуального сприйняття над смисловим;
- швидка оновлюваність і швидке старіння об'єктів;
- розважально-ігровий характер, що формується в умовах суспільства споживання благ і послуг;
- підвищена роль медіа, засобів комунікації і зв'язку, які самі стають об'єктами електронної культури і її модераторами [5].

В умовах розвитку електронної культури інформаційні технології стають фактором розвитку економічного укладу, соціального середовища, життєвого світу людини, а засоби зв'язку або медіа перетворюються в модераторів мислення і світогляду. Г. М. Маклюєн вважав, що медіасередовище охоплює всі артефакти, виключаючи, мабуть, лише природні об'єкти [8]. В умовах інформаційної епохи медіафон, багато в чому непомітний раніше, стає все більш явним, оголошуючи свою присутність і вплив. Маклюєн підкреслював три найважливіші властивості медіасередовища: емерджентність, непомітність і перманентну мінливість. Медіа породжують енергію небувалого масштабу, яка формує зміст і образи, структури і патерни, ідеї і цінності. При цьому медіафон практично невилучимий, проникає всюди, стає подібним повітрю або вірусу. В сучасних технологічних умовах він постійно змінюється і приймає нові форми (блоги, мережі, електронні бібліотеки, музеї, магазини та інше).

Медіа стає джерелом культурного кодування, моделювання свідомості, тому їм в даний час багато в чому надають великої ваги у формуванні особливого типу раціональності і мислення. Специфіка медіа полягає в їх посередництві при передачі якогось повідомлення, послання від суб'єкта до суб'єкта.

Ведучий теоретик-аналітик інформаційної культури М. Кастельс зазначав, що інформаційна технологія ініціює мережеву логіку змін в соціальній системі [6]. Постійне перенаправлення інформації стає своєрідним "потокм", перебування в якому для сучасного суб'єкта надає відчуття залученості.

Сучасна людина в умовах електронної культури – це біо-соціо-електронний суб'єкт, який за допомогою інформаційних медіа моделює навколишній простір. При цьому відбувається і формування нової базової потреби індивіда – самому бути частиною і актором соціального медіасередовища В протилежному випадку існування людини випадає з єдиного "потокм", стає маргінальним, тобто існує поза логікою електронної культури.

Представником еліти стає той, хто здатний до створення і оперування найбільш значущою інформацією, що впливає на значну кількість людей. Отже, її творчість, аналітика, критичне сприйняття, управління інформацією виявляються найважливішими компетенціями лідерів і нової політико-управлінської еліти інформаційного світу. А ключовим навиком епохи медіа стає комунікація, постійна передача інформації, ідей, образів, знань, які наповнюють життєвий світ сучасної людини.

В інформаційному просторі комунікація концентрується в соціальних мережах, присутність в яких має різні функції (від рекреації до дозвілля, бізнесу та кібертероризму). З кожним роком число користувачів соціальних мереж збільшується. За інформацією міжнародного агентства "We are social", що спеціалізується на дослідженнях в сфері медіа, оприлюдненою у звіті "Digital in 2018", соціальними мережами користуються 29% жителів України – 13 млн. осіб [12].

У суспільстві формується свого роду потреба отримувати і передавати інформацію, підтримувати віртуальне спілкування. Особливістю інформаційної епохи стає тенденція

до поступового витіснення реальної комунікації віртуальною взаємодією. Рисами віртуальної комунікації стає глобальність, стирання статусних, просторових, мовних кордонів, підвищена увага до самопрезентації, прагматичний або гедоністичний характер і ін. В процесі віртуальної комунікації медіа виступають не просто посередниками, але і повноправними учасниками процесу спілкування, знаходять свій спосіб подачі інформації, характер інтерпретації, форму візуалізації і ін. Комунікація за допомогою електронних медіа стає масовим обміном інформації, уподібнюючи людину передавальному пристрою, який сам стає медіатором єдиної мережі.

У цих технологічних умовах шанс на входження в еліту отримують ті, хто найбільш адаптований до умов електронної культури, хто здатний використовувати цей ресурс для соціальної взаємодії, зростання продуктивності праці, творчості нових ідей і продуктів.

Розглядаючи компетентність політико-управлінської еліти як конкретну сферу застосування владних функцій і повноважень, а її компетенції як сукупність знань, умінь, навичок службових обов'язків і вимог, що складають ядро компетентності [3], можна зробити висновок, що в інформаційному суспільстві ключову роль в системі компетенцій представника еліти відіграє інформаційна культура як "одна зі складових загальної культури людини, що є найважливішим чинником успішної професійної та непрофесійної діяльності, а також соціальної захищеності особистості в інформаційному суспільстві та являє собою сукупність інформаційного світогляду і системи знань, і умінь, що забезпечують цілеспрямовану самостійну діяльність з оптимального задоволення індивідуальних інформаційних потреб з використанням як традиційних, так і нових інформаційних технологій" [2].

У більш широкому сенсі інформаційна культура включає в себе теоретичні знання і практичні навички, які надають можливість вільно і ефективно орієнтуватися в просторі інформації, брати активну участь в його формуванні та за допомогою технологічних ресурсів сприяти інформаційному взаємодії.

Представник сучасної еліти виявляється модератором інформації, мислення, напрям-

ків діяльності його команди (виборців), від рівня розвитку його інформаційної культури та розуміння можливостей медіа- та кіберпростору залежать продуктивність і успішність його дій. Сучасний політичний управлінець – це медійний суб'єкт, що живе за законами медіакультури, яка формує імідж за допомогою найбільш передових технологій. Швидкість оновлення технології в інформаційному соціумі стає одним із факторів його просування за умов високого рівня володіння інформаційною культурою.

Отже, здатність комунікувати з людьми за допомогою сучасних інформаційних технологій стає набагато важливішою за професійну (так звану технічну) компетентність.

Тобто на перший план виходять так звані *soft skills* – м'які або соціальні навички, формування яких відбувається при взаємодії людей в процесі вирішення практичних і теоретичних завдань. Це пов'язано з тим, що професійні навички або *hard skills* в сучасному світі змінюються блискавично, а вміння вчитися, працювати з інформацією та критично мислити здатні допомогти людині освоїтися і зберегти свою професійну цінність.

Підтвердженням цих висновків є результати різноманітних досліджень, проведених за кордоном, які свідчать, що для визначення факторів успішного кар'єрного зростання добросовісність і навички спілкування є вищими за професійні знання та вміння. Так, результати дослідження, проведеного у Гарвардському університеті (Harvard University) і Стенфордському дослідницькому інституті (Stanford Research Institute), свідчать про те, що внесок *hard skills* у професійну успішність працівника становлять усього 15%, тоді як *soft skills* визначають інші 85% [10].

Варто зазначити, що сучасні дослідники визначають навички як цілком автоматизовані, інстинктоподібні компоненти свідомої діяльності людини, реалізовані на рівні несвідомого контролю [1]. Оскільки навички входять до структури дій і різних видів діяльності у великій кількості, вони взаємодіють одна з одною, утворюючи складні системи навичок.

Так, в теорії управління усі навички поділяють на дві великі групи: *hard skills* (тверді на-

вички) і, відповідно, *soft skills* (м'які навички).

Hard skills – професійні, технічні навички, які можна наочно продемонструвати. До цієї категорії належать, наприклад, навички друкування, володіння іноземною мовою, керування автомобілем тощо.

Soft skills – навички, виявлення яких важко відслідкувати, перевірити і наочно продемонструвати. До такої групи належать комунікативні й управлінські навички, наприклад: налагодження стосунків, робота в команді, слухання і розуміння співрозмовника, проведення переговорів, навички спілкування, ораторське мистецтво, проведення презентацій, ведення дискусій, вирішення проблем, лідерство, вирішення конфліктних ситуацій [10].

Термін “м'які навички”, згідно з тлумачним словником англійської мови, визначається як “бажані якості співробітників, що не залежать від набутих знань: вони включають в себе почуття спільності з іншими, вміння працювати з людьми, позитивний і гнучкий підхід” [7].

На думку Парсонса, м'які навички – це риси характеру, які покращують взаємодію людини, продуктивність праці і перспективи кар'єрного росту [9]. Головною особливістю *soft skills* є те, що їх застосування не обмежується однією професією. М'які навички постійно розвиваються завдяки як професійній практиці, так і у повсякденному житті, особливо це стосується навичок міжособистісного спілкування.

Відмінності між *soft* і *hard skills* полягають в тому, що перші являють собою професійні, а другі соціальні компетенції: *hard skills* є навичками роботи переважно з машинами, *soft skills* – навичками роботи з людьми і проектами (табл. 1).

До м'яких або соціальних навичок відносять комунікабельність, ввічливість, організованість, вміння працювати в команді, пунктуальність, критичне мислення, креативність, гнучкість, дружелюбність, лідерські якості, вміння вирішувати складні завдання, вміння чути, слухати і домовлятися, планувати свою діяльність, навички тайм-менеджменту, вміння працювати з інформацією, стресостійкість, здатність до навчання і багато ін.

Таблиця 1

Ключові характеристики soft skills і hard skills [4]

Hard skills	Soft skills
Компетентність	Компетенції
Експертиза	Цінності
Технічні знання/кваліфікація	Релевантні діям, поведінковий патерн
Критичні в довгостроковій перспективі	Менш критичні в довгостроковій перспективі
Розвиток відбувається швидше	Розвиток відбувається повільніше
Набуваються з меншими зусиллями і гарантованим результатом (при дотриманні базових критеріїв: мотивація, здатність до навчання та ін.)	З великими зусиллями, досягнення необхідного рівня не гарантоване (“межа компетенцій, глибока інтеграція в структурі особистості”)
Практично не схильні до зворотного зв’язку	У специфічних умовах схильні до зворотного зв’язку

Ступінь освоєння навичок з категорії soft skills складно відстежити, перевірити і наочно продемонструвати. Застосування soft skills можливо тільки за умови вміння використовувати різні моделі поведінки, цілісно розуміти власні і загальні інтереси, розставляти пріоритети і робити вибір. Результативне освоєння навичок з даної категорії завжди направлено на вироблення здатності бачити і розрізняти множинність варіантів ситуації.

Soft skills називають “прикладними навич-

ками” або “навичками XXI століття”. Їх роль може виявитися принциповою за умови інших рівних знань претендентів. Веллінгтон зазначає, що м’які навички, перш за все готовність і вміння позитивно взаємодіяти з іншими, є найважливішими для управлінців [11].

Для представників політико-управлінської еліти в сучасних умовах, на нашу думку, особливо важливими є ряд компетенцій, які вимагають володіння саме м’якими навичками (табл. 2).

Таблиця 2

Компетенції політико-управлінської еліти в інформаційному суспільстві

Компетенції політико-управлінської еліти	М’які навички політико-управлінської еліти
Розвиток особистості	активна життєва позиція
	прагнення до досягнень
	соціальна відповідальності
	висока мотивація
	впевненість в собі
Підтримка міжособистісних відносин	патріотизм
	контактність
	самокритичність
Стресостійкість	почуття співпереживання
	стійкість до критики
	стійкість до невдач
	стійкість життєвої позиції
Націленість на результат	задоволення роботою
	самовіддача
	аналітичне мислення
	ініціативність
Управлінські навички	організаторські здібності
	управління проектами
	управління змінами
	лідерство

Також в умовах інформаційної медіарельності найважливішими соціальними навичками стають: відбір, критична обробка і використання інформації, вміння створювати нове, навчатися, мати гнучкість, готовність переходити на нові ресурси і технології, вміння управляти проектами і командами із застосуванням інформаційних систем, соціальних мереж, дистанційних форм управління.

На розвиток м'яких навичок спрямовано більшість сучасних тренінгів – з мотивації, лідерства, ораторського мистецтва, тайм-менеджменту.

Водночас у формуванні зазначених навичок велику роль відіграє система освіти. Необхідно змінити ставлення до емоцій, цінностей та спілкування в освіті – визнати їх величезну важливість як для особистісного розвитку, так і для суспільства в цілому. Для цього не потрібно змінювати всю систему

освіти, достатньо лише змістити акценти у напрямку зміни форматів навчання, розвитку проектної роботи, збільшення особистої відповідальності та свободи.

Висновки.

Особливі умови інформаційного соціуму формують природний перехід до інновацій у сфері розвитку людського капіталу та стимулюють постійне вдосконалення навичок та компетенцій сучасних політичних управлінців.

Специфіка інформаційного суспільства, яке відрізняється значною відкритістю, високою роллю соціальних мереж, необхідністю постійної передачі та отримання інформації, зумовлює необхідність формування у представників політико-управлінської еліти особливих компетенцій, пов'язаних із розвитком м'яких соціальних навичок та інформаційної культури.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Ліфарєва Н. В. Психологія особистості : навч. посібник для студ. вищих навч. закладів / Н. В. Ліфарєва. – Київ: Центр навчальної літератури, 2003. – 238 с.
2. Макарова М. Інформаційна культура: суспільні та особистісні аспекти пізнання / М. Макарова // Вісник книжкової палати. – 2017. – № 12. – С. 40-43.
3. Томашевська Т. Застосування функціонально-компетентного підходу в механізмі формування політико-управлінської еліти / Т. Томашевська // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – 2016. – Вип. 4 (55). – С. 55-61.
4. Andrews J. Graduate Employability, 'Soft Skills' Versus 'Hard' Business Knowledge: A European Study / J. Andrews, H. Higson // Higher Education in Europe. – Vol. 33, – № 4. – P. 411-422. 10.1080/03797720802522627
5. Baeva L. V. E-Culture. Encyclopedia of Information Science and Technology / L. V. Baeva. – USA: Information and resources management association, 2014.
6. Castells M. The Information Age: Economy, Society and Culture / M. Castells. – Oxford, UK: Blackwell, 2000.
7. Cimatti B. Definition, development assessment of soft skills and their role for the quality of organizations and enterprises / B. Cimatti // International Journal for Quality Research. – 2016. – № 10 (1). – P. 97-130. 10.18421/IJQR10.01-05
8. McLuhan M. Understanding Media: The Extensions of Man / M. McLuhan. – N.Y.: McGraw Hill, 1964.
9. Parsons T. L. Definition: Soft skills / T. L. Parsons. – Retrieved from: <http://searchcio.techtarget.com/definition/soft-skills>.
10. Suryanarayana S. V. Get @head with Soft Skills / S. V. Suryanarayana. – Retrieved from: <http://www.editin.com/softskills/index.htm>
11. Wellington J. K. The "soft skills" of success: Be it high tech, low tech, or no tech / J. K. Wellington // Vital Speeches of the Day. – 2005. – № 71. – P. 628.
12. 2018 Digital yearbook. – Retrieved from: <https://www.slideshare.net/wearesocial/2018-digital-yearbook-86862930>

REFERENCES

1. Lifarieva, N.V. (2003). *Psykhologhiia osobystosti [Psychology of personality]*. Kyiv: Tsentr navchalnoi literatury [in Ukrainian].
2. Makarova, M. (2017). Informatsiina kultura: suspilni ta osobystisni aspekty piznannia [Information culture: social and personal aspects of cognition]. *Visnyk knyzhkovoï palaty*, 12, 40-43 [in Ukrainian].
3. Tomashevskaya, T. (2016). Zastosuvannia funktsionalno-kompetentisnoho pidkhodu v mekhanizmi formuvannia polityko-upravlinskoi elity [Application of functional-competent approach in the mechanism of formation of political and governing elite]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, 4 (55), 55-61 [in Ukrainian].

4. Andrews, J. (2008). Graduate Employability, 'Soft Skills' Versus 'Hard' Business Knowledge: A European Study. *Higher Education in Europe*, 33 (4), 411-422.
5. Baeva, L.V. (2014). *E-Culture. Encyclopedia of Information Science and Technology*. USA: Information and resources management association.
6. Castells, M. (2000). *The Information Age: Economy, Society and Culture*. Oxford, UK: Blackwell.
7. Cimatti, B. (2016). Definition, development assessment of soft skills and their role for the quality of organizations and enterprises. *International Journal for Quality Research*, 10 (1), 97-130.
8. McLuhan, M. (1964). *Understanding Media: The Extensions of Man*. N.Y.: McGraw Hill.
9. Parsons, T.L. (2017). *Definition: Soft skills*. Retrieved from: <http://searchcio.techtarget.com/definition/soft-skills>.
10. Suryanarayana, S.V. *Get @head with Soft Skills*. Retrieved from: <http://www.editin.com/softskills/index.htm>
11. Wellington, J.K. (2005). The "soft skills" of success: Be it high tech, low tech, or no tech. *Vital Speeches of the Day*, 71, 628.
12. *2018 Digital yearbook*. Retrieved from: <https://www.slideshare.net/wearesocial/2018-digital-yearbook-86862930>

Томашевська Тетяна Вячеславівна

Аспірант

Національна академія державного управління при Президентові України
03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20**Tomashevskia Tetiana**

Post-graduate student

National Academy of Public Administration under the President of Ukraine
20, Antona Tsedika st., Kyiv, 03057, UkraineEmail: tomashevskia2007@ukr.net

Цитування: Томашевська Т. В. Особливості компетенцій політико-управлінської еліти в інформаційному суспільстві / Т. В. Томашевська // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 11-12. – С. 13-20.

Citation: Tomashevskia, T.V. (2018). Osoblyvosti kompetentsii polityko-upravlinskoi elity v informatsiinomu suspilstvi [Features of the competence of the political and governing elite in the information society]. *Public administration aspects*, 6 (11-12), 13-20.

Стаття надійшла / Article arrived: 06.10.2018

Схвалено до друку / Accepted: 09.11.2018

Стратегия развития территории: стратег и информация

Иванова С. А. Днепропетровский национальный университет им. Олесь Гончара

В статье рассматриваются вопросы, связанные с особенностями разработки стратегии развития территорий, с учетом специфики феномена информация. Дается анализ природы информации как постоянно меняющейся дифференции, которая, в свою очередь, изменяет состояние всей управляемой системы. Также анализируется сложная природа понятий «план» и «стратегия», которые представляют не то, что будет, а то, что может произойти при определенных усилиях участников стратегической реализации. Кратко представлены особенности восприятия информации человеком и влияние парадигм мышления на этот процесс. Выявлена ключевая роль стратега, который должен обладать умением работы с постоянно меняющейся информацией и находить в ней смыслы, позволяющие управлять территорией в долгосрочной перспективе. Дан первичный алгоритм работы с информацией по методу «инфование», который позволяет адекватно собирать информацию, изучать ее и разрабатывать на ее базе стратегические планы развития территории. Показано, что навыки стратегического управления становятся необходимыми в быстроменяющихся условиях современности, позволяя быстро адаптироваться к переменам и создавая устойчивые образы приемлемого будущего. Развитие территории невозможно без стратегического видения, без удаленных во времени целей, а значит оно невозможно без систематического сбора и обработки информации.

Автор делает вывод, что современный мир предлагает множество технологических решений для управления. При этом, как показывают исследования, далеко не всегда эти решения дают действительно ожидаемый результат. Данные могут превратиться в информацию только при кропотливой работе и поиске смыслов. Таким образом, понимание, что стоит за отображениями реальности, позволяет изменить качество управления и качество разработки стратегии развития территории.

Ключевые слова: управление территорией; стратегическое планирование; инфование; человек управляющий; стратегическое видение; качество управления

Territory Development Strategy: Strategist and Information

Ivanova S. A. Oles Honchar Dniprovsky National University

Issues related to the nature of information in the context of the development of a territory growth strategy are presented in the article. A brief analysis of the terms such as information, strategy, plan is made. It is revealed that the information, plan and strategy are complex and fluctuating. Some features of human perception of information are considered. The specificity of the thinking paradigms influence on human perception of information is also presented.

The modern world represents sets of emergent properties that are precisely the result of continuous information influence in their essence and generate new states of the system, and therefore new meanings. A strategist interacts with a rapidly changing context; he should be able to make management decisions taking into account the redundant and incomplete nature of the information. These decisions should lead to the achievement of goals. Such a task is not simple at all and requires certain skills in working with information. The method of working with information is infology. It provides a set of relevant procedures that allow you to solve the problem of collecting and processing information at a qualitatively new level. Thus, the algorithms for working with information allow you to collect comprehensive information on the capabilities, needs and resources of the territory and link them into a single plan for achieving the goal. And that means they allow you to improve the quality of planning by reference to the strategic goals of the territories.

The strategist becomes a hunter of meanings to a certain extent; this ability allows him to see the general picture of local development from the maximum advantageous position. The strategist begins to possess Femostokl's unique ability and to know how to "do absolutely right things at the right moment," that is, to program the desired behavior, involve and sensitize people to achieve a single goal, and then enable these goals to be realized by everyone involved in the process. And this requires not only the information, but its deep understanding and using ability to achieve the goals. Data can become the working information

only if you work hard and find meanings that are important for understanding the features of a managed object. Thus, understanding the facts that are behind the reality displays allows you to change the quality of management and development of a territory growth strategy.

Keywords: territory management; strategic planning; infology; man-manager; strategic vision; quality management

Стратегія розвитку території: стратег і інформація

Іванова С. А. Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара

У статті розглядаються питання, пов'язані з особливостями розробки стратегії розвитку територій, з урахуванням специфіки феномена інформація. Подасться аналіз природи інформації як постійно змінної диференції, яка, в свою чергу, змінює стан всієї керованої системи. Також аналізується складна природа понять «план» і «стратегія», які представляють не те, що буде, а те, що може стати за певних зусиль учасників стратегічної реалізації. Коротко представлені особливості сприйняття інформації людиною і вплив парадигм мислення на цей процес. Виявлено ключову роль стратега, який повинен володіти вмінням роботи з інформацією, яка постійно змінюється, та знаходити в ній смисли, що дозволяють управляти територією в довгостроковій перспективі. Наданий первинний алгоритм роботи з інформацією за методом інфоведення, який дозволяє адекватно збирати інформацію, вивчати її та розробляти на її базі стратегічні плани розвитку території. Показано, що навички стратегічного управління стають необхідними у швидкозмінних умовах сучасності, дозволяючи швидко адаптуватися до змін і створюючи стійкі образи прийнятного майбутнього. Розвиток території неможливий без стратегічного бачення, без віддалених у часі цілей, а значить він неможливий без систематичного збору та обробки інформації.

Автор робить висновок, що сучасний світ пропонує безліч технологічних рішень для управління. При цьому, як показують дослідження, далеко не завжди ці рішення дають дійсно очікуваний результат. Дані можуть перетворитися в інформацію тільки при кропіткій роботі і пошуку смислів. Таким чином, розуміння, що стоїть за відображеннями реальності, дозволяє змінити якість управління і якість розробки стратегії розвитку території.

Ключові слова: управління територією, стратегічне планування, інфоведення, людина керуючий, стратегічне бачення, якість управління

Постановка проблеми.

Суб'єктивність людського сприйняття і розуміння во все времена рассматривалась в трудах философов и ученых. Понимание объекта управления представляется сложной и многогранной задачей человека управляющего.

Анализ исследований и публикаций.

Наиболее яркие и многомерные экспликации этого вопроса находим в работах позитивистов (А. Пуанкаре, Л. Витгенштейна, Б. Рассела, К. Поппера, Т. Куна, А. Корсибского, В. Налимова). Новые исследования в области нейробиологии также подтверждают весьма сложный характер когнитивных процессов, связанных с пониманием смыслов и познанием окружающего мира. Более того, картины работы мозга, получаемые в лабораториях мира, более напоминают платоновские «тени в пещере», нежели ари-

стотелевскую ясность и логичность. Человеческое восприятие все более напоминает «калейдоскоп непонимания»: как ни крути, а узор остается непонятным, хотя и весьма красивым. И именно на таком уровне понимания человек управляющий собирает информацию об управляемом объекте и принимает решение, как достигнуть той или иной цели. В управлении вопрос работы с информацией получил освещение в трудах Р. А. Акоффа, Ф. Эмери, Э. Деминага, Д. Кэпмбелла и др.

Цель исследования. Показать особенности восприятия информации при разработке стратегии развития территории. Представить общий алгоритм работы с информацией с учетом особенностей восприятия для получения объемного представления разнонаправленных данных, связанных с объектом управления.

Изложение основного материала.

Современность представляется нарастающим потоком изменений. Каждое новое изменение приносит эмерджентность в реализацию управленческих действий. При этом управленец должен не только принимать решения в контексте неопределенности, но и формировать стратегию развития территории в будущем. Управленцу-стратегу необходимо научиться работать с информацией на новом уровне ее понимания. Необходима новая методология работы с информацией для организации системной деятельности по оценке процессов и результатов деятельности. По сути, необходим инструмент, который позволял бы обретать новое видение ситуации, ресурсов, потребностей территории.

Следует указать, что традиционно под стратегией понимают некое «высшее проявление управленческой деятельности», «следование некой модели поведения» [5, с. 16], это «актуальный эмерджентный паттерн поведения, использование шанса, действие с определенным риском» [2, с. 18]. Стратегию в литературе определяют и как план, и как принцип поведения, и как видение, и как позицию, и как перспективу и пр.

Так, например, коллектив авторов [5], Г. Минцберг, Б. Альстрэнд и Дж. Лэмпел, выделяет десять основных школ стратегии. По мнению ученых, можно выделить школы дизайна, планирования, позиционирования, предпринимательства, обучения, власти, культуры, внешней среды, конфигураций, а также когнитивную школу. Каждая из этих школ в свою очередь рассматривает формирование стратегии как результат различных когнитивных процессов (осмысления, формализации, анализа, предвидения, коммуникации, трансформации и пр.), то есть в основе стратегии лежит прежде всего работа с информацией и ее умелая обработка. При этом авторы подчеркивают, что ни один отдельно взятый подход не может дать полной «управленческой картинки». По мнению исследователей, объединение всех этих подходов позволяет увидеть объект управления с различных точек зрения [5, с. 309] и сформировать на базе этой комплексной информации некую общую стратегию действий.

Следует отметить, что термин «стра-

тегия» пришел в управление из военного дела. Трансляция военной мысли в бизнес оказалась делом неочевидным, но достаточно удачным. Военная стратегия на службе управления не означает подход, направленный на «последовательное уничтожение конкурентов», не означает она также и стремления по вырыванию лакомого куску у соседа – она означает, скорее, что пирог необходимо сделать большего размера и при наименьших потерях получить лучшие результаты, чем у конкурентов. Интересно заметить, что, несмотря на одинаково длинную историю войн и торговли, ни военное сообщество до Жубера (*Défense du système de guerre moderne*, 1779), ни деловое сообщество до Игоря Ансоффа (*Corporate Strategy*, 1965) не смогли рассмотреть данное понятие с ясностью, достаточной для того, чтобы дать ему имя. Слово «стратегия» вообще не использовалось в своем сегодняшнем значении почти до того момента, когда К. фон Клаузевиц [3] не задался вопросом о явлении «стратегия», которое позволяло достичь успеха в военных операциях. К. фон Клаузевиц был первым, кто пошел дальше самого слова и вскрыл изменчивую природу стратегии как таковой [7]. Современный мир, как и военные действия, представляют собой сферу неопределенности, которая состоит из отдельных актов (боев), каждый из которых ценен сам по себе (их изучает тактика). Планирование и управление этими действиями в едином плане для достижения общей цели – это и есть стратегия.

Природа стратегии заключается в ее неопределенности (причём, это не внешняя неприятность, а внутренняя необходимость). В основе любого стратегического планирования лежит интеллектуальный перебор возможностей, то есть работа с информацией об объекте и его потенциале. При этом природа информации в свою очередь тоже очень необычна. Так, современные словари дают определения, которые в большинстве своем сводятся к формулировке, что это некие сведения, которые воспринимаются человеком или специальными устройствами как отображение фактов материального мира в процессе коммуникации. Под информацией подразумевают также знания о различных

предметах, фактах, идеях, которыми обмениваются люди, и которые в конкретном контексте имеют свой определенный смысл. В бумажном словаре иностранных слов и выражений [6] читаем, что слово происходит от *informatio*, что значит «разъяснения, просвещение». Можно уточнить смысл по словарю *Dictionnaire Gaffiot* (латинско-французский) [9] и узнать, что слово *informatio* имеет первое значение: рисунок, эскиз. Второе значение: идея, восприятие; идея, выраженная образом слова. Третье значение: объяснение словами, смысл слов через этимологию. Если дальше рассуждать об этом слове, то понятно, что оно состоит из частей «in-forma-tion». В словаре *Dictionnaire de L'Academie Françoise* [8] от 1798 года на странице 729 находим определение слова «*informe*». Это слово имеет следующее значение (согласно словарю): *INFORME*, прилагательное, используется для определения 2-х родов. *Imparfait* (незавершённый), т. е. тот, который не имеет надлежащей формы. Прилагательное употребляется и в прямом, и в переносном смысле. <Примеры>: Бесформенная масса, бесформенное животное. Этот акт составлен не по форме. Эта неоконченная пьеса не сможет служить вашим интересам. Это произведение находится в незавершенном виде, а не в той форме, в которой должно быть. <В старину> “*Étoiles informes*” – звёзды, которые не были отнесены к какому-либо созвездию [8, с. 729].

В целом все эти определения подчеркивают многогранность значений, которые несет в себе это слово. Известный исследователь цивилизационных процессов Н. Луман называет информацию словом «дифференция» [4]. Весьма своеобразное определение, но оно действительно отражает суть явления информации. Так, по Н. Луману, это специфическое «нечто, что изменяет состояние системы, то есть порождает новую дифференцию» [4, с. 7]. И арсенал стратега – это прежде всего коллекция различных «нечто», то есть набор вечно изменяющейся информации, а также умение работать с этим массивом. Таким образом, стратег должен адекватно воспринять это «нечто» и из него складывать планы действий. По сути, это «нечто» представляет собой отображения,

возникающие между объектами. Отображения, в силу своей зависимости от источника (передающего объекта) и приемника (воспринимающего объекта), порождают на уровне организации энтропию (меру беспорядка) или негэнтропию (меру порядка). Стоит, конечно, подчеркнуть, что человек при работе с информацией не часто задумывается, что он работает с неким не совсем оформленным явлением, отображением, которое сложно определяемо и при этом постоянно изменяет состояние системы. Скорее наоборот: современное общество навязывает идею, что информация способна управлять миром и будущим. Безусловно, такое мнение имеет право на жизнь, но с поправкой, что отображения, которыми обмениваются как формой организационного взаимодействия, более или менее отображают действительность, а не являются выдуманными иллюзорными мирами, порожденными с целью манипуляции и оболванивания.

Именно поэтому качество собранной информации и умение ее комбинировать в рамках ресурсных ограничений имеет решающее значение для разработки адекватной стратегии развития территории.

Современный мир продуцирует огромное количество информации. И в этом количестве информации необходимо научиться находить значимые смыслы и возможности сначала на ментальном уровне, а затем – на уровне реализации через планирование конкретных шагов достижения поставленных целей. При этом стоит отметить, что и планирование имеет двойственную природу. Планирование – это фиксация будущего, это процесс, который растянут во времени. Управленец сознательно идет на ограничение свободы воли, расплачиваясь за это уверенностью в будущем, при этом проблема исторической неопределенности оказывается разделенной во времени – план уже есть, а будущего еще нет.

Стратегический план учитывает множество возможных решений задач, множество выгодных решений, учитывает энтропию в человеческих делах, вычленяет бифуркационные точки, учитывает проблему внезапности и неопределенности. Причем эти особенности напрямую связаны с такими характери-

стиками информации, как избыточность и неполнота. План связывает аналитическую и неаналитическую ветви стратегии, носит характер в некоторой степени магический. Преодолевая за счет разделения во времени историческую неопределенность, в принципе, план решает любую стратегическую задачу и конструирует любое будущее. Чем дальше планирование от «момента реальности», тем больше будущее неопределенно и, соответственно, тем меньше вероятность его полной реализации. План изначально предполагает различия между тем, что должно произойти и тем, что происходит в реальности. Это вытекает из особенностей информации и контекстных вариантов ее связывания. Чем более точно стратег видит ситуацию, опираясь на собранную информацию, тем более точный прогноз он может дать.

Вероятность реализации частей плана существует – поскольку будущее прописано в плане, названо по имени и тем самым приобретает способность воздействовать на настоящее, увеличивая при этом свою потенциальную истинность. Главное достоинство планирования – разделение во времени – это и его главное проклятие, так как планирование требует времени, то есть «планирование настоящего» невозможно, отсюда вытекает, что план бессилен перед внезапностью. Но гений стратега не бессилён, если он мыслит категориями связности отображений реальности как своеобразного поля возможностей и потребностей, из которого возможно извлечь различные варианты стратегического развертывания сил.

Стратегическое планирование предполагает непрерывный мыслительный процесс, напоминающий траекторию нерегулярного маятника, колеблющегося более чем в одной плоскости, в калейдоскопе быстроменяющихся характеристик реальности. Стоит отметить, что в современной теории управления есть понятие «бирюзовой организации», которая не нуждается в плане как таковом. План действительно может стать в своем привычном виде и ненужным. Но для этого необходимо условие: уровень понимания всех участников процесса деятельности в организации очень высок, и главное – они все объединены общим четким видением

будущего. Видение будущего, его четкий образ, а также понимание возможных путей достижения легко может заменить план в традиционном смысле, так как по своей сути является «путеводной нитью» для достижения целей и задач.

Любой стратегический план описывает определенные цели. В этой связи необходимо понимать, что достигаемая цель – это некий образ потребного будущего, смоделированное представление желаемого будущего. Будучи ограничительными, любые модели и планы не содержат в себе полной картины будущего, а значит, и на информационном уровне не представляют всех возможных отображений реальности, то есть представляют определенную информационную неполноту.

Каким образом можно приблизиться к реальному пониманию ситуации, как выявить четкие отображения реальности? Ведь на восприятие каждого человека влияют парадигмы и привычные картины мира, а значит они вносят свои искажения. По сути, человеку управляющему необходимо научиться сознательной деконструкции с целью реконструкции нового видения развития своего объекта управления. Он должен стать своеобразным ловцом смыслов для своего управляемого будущего. Это предполагает изменение процедур изучения информации по объекту управления. Алгоритм работы с информацией можно очень кратко описать следующим набором действий: собрать (1) → понять (2) → передать (3) [10]. Алгоритм работы с управленческой информацией можно представить и в более расширенном виде:

принять информацию (1) → оценить и понять ее ценность (2) → встроить в соответствующие связи и контексты (3) → перепроверить (4) → адекватно описать полученный результат (5) в виде стратегии действий → обсудить полученные результаты (6) с участниками деятельности → подготовить финальный вариант (7) сценариев стратегической реализации.

При этом стоит учитывать, что для создания действительно успешного плана стратегу необходимо хотя бы частично преодолеть информационную избыточность и неполноту. Подобную задачу можно решить

с помощью изменения релевантных процедур сбора и обработки информации, которые представлены в методе работы с информацией инфоведение [10].

Умело собранная и обработанная информация позволит связывать прошлое, настоящее и будущее, переплетая все это с индивидуальными убеждениями и устремлениями других людей. По сути, стратег должен обладать уникальной способностью Фемистокла, умевшего «делать абсолютно правильные вещи в правильный момент», то есть программировать нужное поведение, вовлекать и настраивать людей на достижение единой цели, а затем давать возможность эти цели реализовывать всем, включенным в процесс. А для этого необходима не информация как таковая, а ее глубокое понимание.

Стратегическому мышлению нельзя научиться при помощи каких-либо особых методов или приёмов, но эту компетенцию можно приобрести благодаря самовоспитанию, расширению собственного кругозора, развитию собственного восприятия инфор-

мации, и, обучаясь, соединять в самые различные комбинации совокупность элементов стратегических сценариев.

Навыки стратегического управления становятся просто необходимыми в современных быстроменяющихся условиях, позволяя быстро адаптироваться к переменам и создавая устойчивые образы приемлемого будущего. Развитие территории невозможно без стратегического видения, без удаленных во времени целей, а значит оно невозможно без систематического сбора и обработки информации.

Выводы.

Современный мир предлагает множество технологических решений для управления. При этом, как показывают исследования, далеко не всегда эти решения дают действительно ожидаемый результат. Данные могут превратиться в информацию [1] только при кропотливой работе и поиске смыслов. Таким образом, понимание, что стоит за отображениями реальности, позволяет изменить качество управления и качество разработки стратегии развития территории.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Акофф Р. О целеустремленных системах / Р. Акофф Р., Ф. Эрми. – М.: Сов. радио, 1974. – 272 с.
2. Каммингс С. Реконструкция стратегии / С. Каммингс. – Харьков: Гуманитарный центр, 2010. 560 с.
3. Клаузевиц К. О войне / К. Клаузевиц. – М.: АСТ, 2002. – 512 с.
4. Луман Н. Медиа коммуникации / Н. Луман. – М.: Логос, 2005. – 280 с.
5. Минцберг Г. Школы стратегии / Г. Минцберг, Б. Альстрэнд, Д. Лэмпел. – СПб.: Питер, 2002. – 330 с.
6. Новейший словарь иностранных слов и выражений. – М.: АСТ, Минск: Харвест, 2002. – 976 с.
7. Стратегия управления по Клаузевицу / под ред. и с комментариями Т. фон Гикзи, Б. фон Отингера, К. Бассфорда. – М.: Альпина паблишер, 2002. – 224 с.
8. Smits J. Dictionnaire de L'Academie Françoise : Cinquieme edition / J. Smits. – Paris: Academie Française, 1798. – 768 с.
9. Gaffiot F. Dictionnaire Gaffiot / F. Gaffiot. – Paris: Hachette, 1934. – 1731 с.
10. Инфоведение: работа с информацией. – Режим доступа: <http://info-ved.com>
11. Квітка С. А. Форсайт як технологія проектування майбутнього: новітні механізми взаємодії публічної влади, бізнесу та громадянського суспільства / С. А. Квітка // Аспекти публічного управління. – 2016. – № 4. – С. 5-15.
12. Гайнутдинова Л. А. Современные подходы к анализу гражданского общества / Л. А. Гайнутдинова // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. - 2009. – Т. 5. – № 4. – С. 152-160.
13. Кривошеїн В. В. Дельфі як базова форсайт-технологія соціально-політичної ризикології / В. В. Кривошеїн // Науково-теоретичний альманах «Грані». – 2017. – Т. 20. – № 7. – С. 57-64.

REFERENCES

1. Akoff, R., & E`rmi, F. (1974). *O celeustremlessly`x sistemax [On Purposeful Systems]*. Moscow: Sov. Radio [in Russian].
2. Kammings, S. (2010). *Rekonstrukciya strategii [Recreating Strategy]*. Kharkiv: Gumanitarny`j centr [in Russian].

3. Klauzevicz, K. (2002). *O vojne [About War]*. Moscow: AST [in Russian].
4. Luman, N. (2005). *Media komunikacii [Media communications]*. Moscow: Logos [in Russian].
5. Minczberg, G., Alstrend, B., & Lempel, D. (2002). *Shkoly` strategii [Strategy schools]*. Saint Petersburg: Piter [in Russian].
6. *Novejshij slovar` inostrannyh slov i vyrazhenij [The newest dictionary of foreign words and expressions]*. (2002). Moscow: AST, Minsk: Harvest [in Russian].
7. Gikzi, T., Otinger, B., & Bassford, K. (Eds.). (2002). *Strategiya upravleniya po Klauzeviczu [Clausewitz on Strategy]*. Moscow: Al`pina publisher [in Russian].
8. Smits, J. (1798). *Dictionnaire de L'Academie Françoise: Cinquieme edition*. Paris: Academie Française.
9. Gaffiot, F. (1934). *Dictionnaire Gaffiot*. Paris: Hachette.
10. *Infovedenie: rabota s informaciej. Web. 30.10.2018*. Retrieved from: <http://info-ved.com> [in Russian].
11. Kvitka, S.A. (2016). Foresait yak tekhnolohiia proektuvannia maibutnoho: novitni mekhanizmy vzaiemodii publichnoi vlady, biznesu ta hromadianskoho suspilstva [Foresight as the design technology of the future: the latest mechanisms of interaction of public authorities, business and civil society]. *Aspects of public administration*, 4, 5-15 [in Ukrainian].
12. Gajnutdinova, L.A. (2009). Sovremennye podhody k analizu grazhdanskogo obshhestva [Modern approaches to the analysis of civil society]. *Politicheskaja jekspertiza: POLITJeKS*, 5 (4), 152-160 [in Russian].
13. Kryvoshein, V. (2017). Delfi yak bazova forsait-tekhnolohiia sotsialno-politychnoi ryzykolohii [Delphi as the basic foresight technology of socio-political risk-taking]. *Scientific and theoretical almanac «Grani»*, 20 (7), 57-64 [in Ukrainian].

Иванова Светлана Анатольевна

Кандидат филологических наук, доцент
Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара
49000, м. Дніпро, просп. Гагаріна, 72

Ivanova Svitlana

Phd in Philological Sciences, Associate Professor
Oles Honchar Dnipro National University
72, Gagarina Ave., Dnipro, 49000, Ukraine

Email: isaivanova2014@gmail.com

Цитування: Иванова С. А. Стратегія розвитку території: стратег і інформація / С. А. Иванова // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 11-12. – С. 21-27.

Citation: Ivanova, S.A. (2018). Stratehiia rozvytku terytorii: strateh i informatsiia [Territory Development Strategy: Strategist and Information]. *Public administration aspects*, 6 (11-12), 21-27.

Стаття надійшла / Article arrived: 08.10.2018

Схвалено до друку / Accepted: 11.11.2018

Еколого-економічна складова в державному управлінні потенціалом регіонів

Горбик В. М. Національна академія державного управління при Президентові України

У статті проаналізовано еколого-економічну складову як передумову сталого розвитку регіонів та країни в цілому, що є одним із найбільших резонансних питань програм міжнародних екологічних форумів, складовою економічної політики регіональних утворень. У зв'язку зі збільшенням населення планети, загостренням продовольчої кризи досягнення цілей природно-економічного розвитку є необхідною передумовою збереження стабільності у глобальному просторі. Наростання тенденцій регіоналізації економічних відносин потребує розширення спектра інструментів державного управління, які б заклали інституціональні передумови трансформації регіональних господарств у напрямі досягнення визначених індикаторів сталого розвитку регіонів.

Еколого-економічна ситуація в Україні має свої територіальні відмінності як за характером і гостротою проблем, так і можливостями їх практичного вирішення. Звідси випливає об'єктивна необхідність регіональної диференціації державних управлінських рішень та практичних дій, спрямованих на стабілізацію і поліпшення еколого-економічної ситуації. Значні труднощі пов'язані із забезпеченням збалансованого розвитку транскордонних регіонів, які в умовах посилення інтеграційних процесів найбільш уразливі до надмірної експансії суб'єктів транснаціонального бізнесу і необгрунтованого імпорту інститутів ринкової економіки.

Сформульовано базові положення теорії еколого-економічної складової в державному управлінні природно-економічним потенціалом регіонів. Визначено методичні підходи до визначення рівня еколого-економічної безпеки регіонів, напрями розвитку механізму державного управління природоохоронною діяльністю на регіональному рівні. Розроблено прикладний інструментарій здійснення державного управління еколого-економічним розвитком регіонів.

Ключові слова: механізм державного управління; регіон; розвиток; природно-економічний потенціал; екологічна експертиза; лісове господарство

Ecological and economic component in the state management of the potential of the regions

Horbyk V. M. National academy of public administration, office of the President of Ukraine

The article considers the ecological and economic component as a prerequisite for the sustainable development of regions and the country as a whole, which is one of the most resonant issues of the programs of international environmental forums, an integral part of the economic policy of regional entities. Due to the increase in the population of the planet, the aggravation of the food crisis, the achievement of the goals of natural and economic development is a prerequisite for maintaining stability in the global space. The growth of the tendencies of regionalization of economic relations requires an expansion of the spectrum of state governance instruments that would lay the institutional preconditions for the transformation of regional economies towards the achievement of identified indicators of sustainable development of regions.

The ecological and economic situation in Ukraine has its territorial differences both in terms of the nature and severity of the problems, and the possibilities of their practical solution. This implies the objective need for regional differentiation of government management decisions and practical actions aimed at stabilizing and improving the environmental and economic situation. Significant difficulties arise in ensuring the balanced development of transboundary regions, which, in conditions of strengthening integration processes, are most vulnerable to excessive expansion of transnational business entities and unwarranted import of market economy institutions.

The basic provisions of the theory of the ecological and economic component in the state management of the natural and economic potential of the regions are formulated. The methodical approaches to determining the level of ecological and economic security of the regions, directions of

development of the mechanism of state management of environmental activity at the regional level are determined. Applied tools for the implementation of state management of ecological and economic development of regions have been developed.

Keywords: mechanism of public administration; region; development; natural-economic potential; ecological expertise; forestry

Эколого-экономическая составляющая в государственном управлении потенциалом регионов

Горбик В. М. Национальная академия государственного управления при Президенте Украины

В статье рассмотрены эколого-экономическую составляющую в качестве предпосылки устойчивого развития регионов и страны в целом, что является одним из самых резонансных вопросов программ международных экологических форумов, составляющей экономической политики региональных образований. В связи с увеличением населения планеты, обострением продовольственного кризиса достижения целей природно-экономического развития является необходимым условием сохранения стабильности в глобальном пространстве. Нарастание тенденций регионализации экономических отношений нуждается в расширении спектра инструментов государственного управления, которые заложили институциональные предпосылки трансформации региональных хозяйств в направлении достижения определенных индикаторов устойчивого развития регионов.

Эколого-экономическая ситуация в Украине имеет свои территориальные различия как по характеру и остроте проблем, так и возможностями их практического решения. Отсюда следует объективная необходимость региональной дифференциации государственных управленческих решений и практических действий, направленных на стабилизацию и улучшение эколого-экономической ситуации. Значительные трудности связаны с обеспечением сбалансированного развития приграничных регионов, которые в условиях усиления интеграционных процессов наиболее уязвимы к чрезмерной экспансии субъектов транснационального бизнеса и необоснованного импорта институтов рыночной экономики.

Сформулированы основные положения теории эколого-экономической составляющей в государственном управлении природно-экономическим потенциалом регионов. Определены методические подходы к определению уровня эколого-экономической безопасности регионов, направления развития механизма государственного управления природоохранной деятельностью на региональном уровне. Разработан прикладной инструментарий осуществления государственного управления эколого-экономическим развитием регионов.

Ключевые слова: механизм государственного управления; регион; развитие; природно-экономический потенциал; экологическая экспертиза; лесное хозяйство

Постановка проблеми.

Рациональне використання природних ресурсів є необхідною умовою сталого розвитку будь-якої держави або регіону. Зниження таких важливих індикаторів стійкого розвитку як показники природоємності і, зокрема, енергоємності завжди називають в числі основних факторів кардинального зростання економічної ефективності реформ протягом останніх 10-15 років. Однак значущих зрушень в цьому напрямку не спостерігається, реформи, що проводяться, не стимулюють технологічного

оновлення виробництва та зниження природоємності економіки регіонів. Сформовані тенденції зберігаються до теперішнього часу як в країні в цілому, так і в більшості регіонів. Еколого-економічне зростання залишається «сировинним» і перехід на новий технологічний рівень розвитку виробництва залишається досить проблематичним.

Включення оцінки природно-економічного та екологічного потенціалу до складу макроекономічних показників зумовлює істотне коригування сформованих уявлень про рівень соціально-економічного розвитку

країни та регіонів, а також тих можливостей, якими вона володіє для забезпечення сталого добробуту свого населення. Разом з тим важливо розуміти, що ні велика кількість природних багатств, ні вигідне географічне положення регіону автоматично не гарантує стійких темпів такого розвитку, високого рівня і якості життя населення [11, с. 4].

У сформованих економічних умовах в економіці регіонів, як і в Україні в цілому, явно проявляються тенденції, які визначають природоємкий характер розвитку господарства. Тут виділяється ряд причин, що діють в різних сферах, на різних рівнях і з різним масштабом впливу: відсутність екологічно збалансованої довгострокової економічної стратегії та критеріїв для оцінки її ефективності, недооцінка можливостей сталого розвитку; економічна політика, яка склалася, приводить до екстенсивного використання природних ресурсів; відсутність регіональної екологічної політики; незбалансована інвестиційна політика, яка веде до зростання диспропорцій між гірничодобувними, обробними і інфраструктурними галузями економіки; недооблік економічної цінності природних ресурсів і послуг; отримання значних доходів від продажу природних ресурсів, що стимулює зростання навантаження на природу регіону.

Проблеми державного управління екологічною сферою досліджували В. Бакуменко, П. Гаман, Н. Дацій, О. Лазор, О. Мордвінов, Я. Радиш, В. Сиченко, О. Шевченко. Питання формування державної політики у природоохоронній сфері, спрямованої на досягнення та підтримання стану екологічної безпеки, екологічної політики в контексті державотворення, досліджували Г. Бачинський, С. Васюта, Г. Добров, М. Кисельов, Н. Маєвська, О. Стегній та інші. Вагомий внесок у вирішення даної проблеми зроблено зарубіжними науковцями Д. Беллом, В. Беренсом, Ю. Климовим, А. Коротковим, М. Моїсеєвим, А. Ніколасом, Д. Робертсоном, В. Соколовим, А. Тимошенко, І. Фроловим, В. Хесле, О. Яніцьким, та ін.

Варто зазначити, що в основу дослідження покладено наукові розробки проблем регіонального виміру діагностики комплексного природокористування досліджуються у

наукових працях М. Балджи і С. Харічкова [1]; концептуальних засад та організаційного механізму еколого-збалансованих пріоритетів розвитку територій Т. Галушкіна, Л. Грановської [3-4]. Значна увага приділена дослідженням Т. Іванової, зокрема проблемам державної політики екологічного та ресурсозберігаючого розвитку України в умовах глобалізації [6-8]. Окремі аспекти політики стимулювання сталого розвитку регіонів у контексті забезпечення євроінтеграційних процесів України проаналізовано у наукових працях В. Поліщука [11]; механізмів регулювання системи екологічних відносин – Н. Храброва [12].

Проте на практиці проблема обґрунтування теоретичних і методичних основ еколого-економічної оцінки стійкості регіонального розвитку та формування регіональної екологічної складової в державному управлінні потенціалом регіонів залишається досить невирішеною, що обумовлює актуальність проведення подальших досліджень у цьому напрямі.

Мета дослідження. Розробка теоретичних і методичних основ еколого-економічної оцінки стійкості регіонального розвитку та формування регіональної екологічної складової в державному управлінні потенціалом регіонів.

Виклад основного матеріалу.

В період розвитку ринкових відносин, зростання природно-економічного потенціалу регіонів України, все більш значущою ролі в міжнародних відносинах особливо актуальними стають проблеми сталого економіко-екологічного розвитку як країни в цілому, так і її регіонів, де безпосередньо, і часто гостро, стоять проблеми охорони навколишнього середовища та природних ресурсів. Для їх успішного практичного вирішення необхідно розширення і збагачення державного управління на основі розробки і впровадження нових елементів та інструментарію, в тому числі природоохоронного регулювання.

Серед державних інструментів еколого-інноваційної діяльності в сталий розвиток важливе місце займає екологічна експертиза. Її цілі – визначення відповідності або невідповідності сформованої структури використання території потенційними природними

можливостями, а також розробка рекомендацій щодо збереження екологічної рівноваги. Екологічна експертиза не повинна залишати поза увагою жодного проекту перетворення природи (введення нових господарських об'єктів, освоєння земельних, водних, лісових та інших природних ресурсів). Реалізація будь-якого проекту повинна виключати можливість прояву процесів антропогенної деградації в конкретному регіоні і в країні в цілому. Одна з головних функцій при проведенні експертизи – складання проекту екологічного прогнозу на найближчу і віддалену перспективи [2, с. 8]. Це може бути зроблено у формі науково обґрунтованих висновків, картографічних і математичних моделей, інших матеріалів, що характеризують можливий режим використання господарських систем регіону при намічуваних планах його природно-економічного та соціально-економічного розвитку.

Розрізняють державну, відомчу і громадську експертизи. Державна екологічна експертиза в даний час є одним з найважливіших і чітко працюють інструментів в механізмі державного управління, що забезпечує екологічну обґрунтованість здійснення господарської та іншої діяльності [8, с. 85].

Державна екологічна експертиза об'єктів регіонального рівня проводиться органами державної влади в порядку, встановленому нормативно-правовими актами України, а також за умови відповідності форми і змісту, представлених замовником матеріалів вимогам Закону України «Про екологічну експертизу». Державне управління в галузі природокористування і охорони навколишнього природного середовища базується на системі законодавчих та інших правових актів, що регулюють зазначені відносини. Це більше 30 законів і близько 200 підзаконних актів. Останні роки в державному управлінні природно-ресурсним комплексом формувалися і впроваджувалися в практику різні економічні методи управління. Центральне місце в цьому механізмі займають платежі за користування природними ресурсами та за забруднення навколишнього середовища.

Регіон як територіально-локалізоване середовище в тій чи іншій мірі є збалансованою системою життєзабезпечення су-

спільних формацій, в якій економічні, екологічні, соціальні та інші інтереси економічних суб'єктів припускають досягнення між ними ресурсного компромісу в напрямку сталого розвитку регіону. При цьому конвертовані компромісні рішення повинні представляти собою комплекс заходів з підтримки еколого-економічних умов з заданими властивостями, при яких дотримувалися б два основних синергетичних принципів, що формують внутрішньо системний процес динамічної рівноваги, а саме принципу збалансованого розвитку та принципу стійкого стану. Безсумнівно, природно-економічний розвиток регіонів, що базується на цих принципах, має перетворитися на довгострокову політику держави, при якій екологічна проблематика в притик зімкнеться з економічною і соціальною [4, с. 213].

З урахуванням специфіки сучасної еколого-економічної ситуації в Україні дуже актуальні дослідження екологізації виробничої сфери регіону в перехідний для країни період. Тому вкрай важливо провести наукові дослідження з визначення оптимальних темпів реформування, за вибором пріоритетів природно-економічного розвитку.

Першим кроком на шляху використання відкритих наукою законів є формування політики раціонального природокористування – процес творчої розробки проекту діяльності, який покаже, в якому напрямку і як діяти громадським силам, щоб реалізувати закономірні тенденції, досягти найбільш ефективних практичних результатів [3, с. 85].

Екологічна експертиза – встановлення відповідності запланованій господарській та іншої діяльності екологічним вимогам і визначення допустимості реалізації об'єкта екологічної експертизи з метою попередження можливих несприятливих впливів цієї діяльності на навколишнє природне середовище та пов'язаних з ними соціальних, економічних та інших наслідків реалізації об'єкта екологічної експертизи.

Проведення державної екологічної експертизи є обов'язковим для всіх проектів господарських об'єктів, а також для планів і програм територіального і галузевого розвитку, нормативно-технічних документів, законодавчих актів та ін. [7, с. 84]. Таким чином,

державна екологічна експертиза потрібна як на рівні проектів, так і на рівні стратегічних документів. Державну екологічну експертизу організовують спеціально уповноважені державні органи в області екологічної експертизи та їх територіальні підрозділи. Залежно від масштабу і характеру запланованої діяльності експертиза проводиться на обласному рівні або рівні суб'єкта регіону. Документація – об'єкт експертизи аналізується експертною комісією, що формується спеціально уповноваженим органом.

Екологічна експертиза складається з трьох частин: вступної (протокольної), констатуючої (описової), заключної (оціночно-узагальнюючої). Окремо повинні бути розглянуті технологічні, санітарно-гігієнічні, економічні та інші заходи щодо раціонального використання природних ресурсів і охорони їх від різних забруднень. Важливо виявити всілякі негативні процеси, джерела забруднень і їх розподіл, оцінити гостроту екологічних проблем і ситуацій [1, с. 62].

Результатом державної екологічної експертизи є висновок, який може бути позитивним або негативним, причому позитивний висновок є однією з необхідних умов для здійснення запланованої діяльності. У заключній частині повинна бути відзначена ступінь ефективності природоохоронних заходів, що застосовуються на даній території; дана оцінка з екологічних позицій документації великих господарських об'єктів; повинні бути вказані можливі несприятливі екологічні та соціально-економічні наслідки при здійсненні проєктованих перетворень; повинні бути приведені висновки про стан сучасного природокористування та охорони навколишнього середовища, рекомендації щодо вирішення всіх екологічних проблем в регіоні в обсязі його комплексного господарського розвитку.

Відсутність комплексних науково обґрунтованих нормативів та методичних рекомендацій щодо проведення експертизи, обмежена інформація, недостатня забезпеченість необхідними матеріалами для екологічної оцінки території створюють великі труднощі при проведенні екологічних експертиз.

За результатами експертизи розробникам видається дозвіл на викиди забруднюючих

речовин стаціонарними джерелами із зазначенням терміну дії. Висновок державної екологічної експертизи за матеріалами обґрунтування діяльності зі збору, використання, знешкодження, транспортування, розміщення небезпечних відходів є одним з основних документів при оформленні ліцензії на діяльність зі збору, використання, знешкодження, транспортування, розміщення небезпечних відходів (відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 13.07.2016 № 446 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами») [6, с. 105].

Законом передбачена також можливість проведення громадської екологічної експертизи. Зазначений вид експертизи може проводитися громадськими організаціями, статут яких передбачає вид діяльності. Результатом громадської екологічної експертизи є висновок рекомендаційного характеру, який набуває юридичну силу в разі його затвердження спеціально уповноваженим органом у сфері екологічної експертизи.

Державна екологічна експертиза об'єктів регіонального рівня проводиться органами державної влади в порядку, встановленому нормативно-правовими актами України. Об'єктами державної екологічної експертизи регіонального рівня є: проєкти нормативно-технічних та інструктивно-методичних документів в галузі охорони навколишнього середовища, що затверджуються органами державної влади; проєкти цільових програм, що передбачають будівництво та експлуатацію об'єктів господарської діяльності, що впливають на навколишнє середовище, в частині розміщення таких об'єктів з урахуванням режиму охорони природних об'єктів; матеріали обґрунтування ліцензій на здійснення діяльності, яка може вплинути на навколишнє середовище, якщо їх видача відноситься відповідно до законодавства України до компетенції органів виконавчої влади; матеріали комплексного екологічного обстеження ділянок територій, що обґрунтовують надання цим територіям правового статусу особливо охоронюваних природних територій регіонального значення [12, с. 282].

Екологічна експертиза тісно пов'язана з оцінкою впливу на навколишнє середовище.

Екологічна експертиза базується на подібних соціально-екологічних показниках, відмінність полягає в тому, що оцінкою впливу на навколишнє середовище проводиться замовником, а екологічна експертиза здійснюється державними органами екологічного контролю та управління.

Еколого-економічну складову в механізмі державному управлінні лісовим господарством направлено на підтримку нормально функціонування всіх компонентів лісових екосистем та їхньої здатності до відновлення у взаємозв'язку і взаємозумовленості зі станом навколишнього середовища. Управління лісами в рамках екосистем ґрунтується на оптимальному поєднанні стійкості (збереження) і комплексної продуктивності лісів, а також якості навколишнього природного середовища [10, с. 71].

У лісовому господарстві фактор часу грає визначальну роль в процесах відтворення і використання лісових ресурсів. Помилки, особливо зроблені на початкових етапах відтворювальних процесів, не підлягають виправленню і можуть визначати значні еколого-економічні втрати в майбутньому. І таким чином порушується основна змістовна основа концепції сталого розвитку – нинішнє покоління зобов'язане забезпечити прийдешнім поколінням досить високу якість навколишнього середовища і достатній природно-ресурсний потенціал.

В процесі реалізації екологічної складової в державному управлінні необхідно враховувати такі основні взаємопов'язані і взаємообумовлені принципи екологічних, лісівничих, організаційно-економічних і соціальних основ сталого лісогосподарського розвитку:

- максимальне і пріоритетне використання природно захисних, природно утворюючих функцій лісових ресурсів з позицій національних і міжнародних інтересів;
- оптимальне підтримання гомеостазу лісових екосистем на основі просторово-часової збалансованості їх компонентів;
- всеосяжне збереження генофонду рослинних ресурсів як основи біологічного різноманіття і відтворення майбутніх лісових багатств;
- інтегроване, комплексне ресурсне

лісокористування на принципах безперервності і невичерпності;

- суттєве зниження рівнів та масштабів різноманітного антропогенного (галузевого та міжгалузевого) впливу на стан лісових екосистем;

- послідовна і всебічна екологізація лісогосподарського і лісопромислового виробництва галузей сфери функціонування лісового комплексу і лісогосподарської (відтворювальної) діяльності на основі активного і широкомасштабного застосування природно зберігаючих технологій;

- формування екологічно орієнтованого економічного механізму лісогосподарювання на ринковій основі, а також системи екосистемного управління лісовим господарством;

- екологічна сертифікація систем ведення лісового господарства;

- формування організаційно-економіко-правового механізму відповідальності за лісопорушення;

- розвиток екологічного підприємництва;

- створення системи екологічного страхування;

- сприяння широкої участі громадськості в гармонізації економічного і екологічного лісогосподарювання [9, с. 155].

В даний час існує об'єктивна необхідність в екологічно орієнтованому управлінні процесом праці фахівців лісового господарства, підвищення його лісівничо-еколого-економічної результативності, вдосконаленні і поліпшенні відповідних критеріїв і показників (вимірювачів) оцінки праці інженерно-технічних кадрів, в матеріальному і моральному стимулюванні їх діяльності з всебічним, максимальним урахуванням природоохоронних чинників. В кінцевому рахунку, саме фахівці (керівники) лісового господарства покликані забезпечувати якнайкраще реалізацію цілей і завдань екологічно орієнтованої економічної політики лісогосподарських підприємств [5, с. 38].

Різнорманіття функцій лісу і його універсальна цінність для багатьох видів діяльності викликають виникнення вкрай суперечливих інтересів з приводу

його використання, що вимагає об'єктивної оцінки пріоритетів лісокористування (економічних, соціальних, екологічних) та механізмів їх реалізації. Глобальний характер проблем, пов'язаних зі збереженням і використанням лісів, зумовив їх міжнародне визнання і розробку концепції сталого управління лісами, що є орієнтиром для формування національних лісових політик, в тому числі і України, яка підтримує прийняті принципи збалансованого природокористування на основі сталого управління лісами.

Разом із тим лісове господарство знаходиться в стані глибокої кризи, що обумовлено, поряд із загальними негативними факторами, неадекватними сучасним умовам формами і методами управління лісовим господарством, відсутність державного фінансування, особливо, в лісодефіцитних регіонах країни. Механізм управління лісами носить фрагментарний характер, внаслідок чого, основні еколого-економічні проблеми продовжують збільшуватися. Повна відсутність бюджетного фінансування лісового господарства породжує деякі госпрозрахункові форми відносин з приводу використання лісового фонду за рахунок поєднання управлінських і господарських функцій в органах управління лісами.

Пошук нової парадигми призводить до концепції екологічно стійкого розвитку, яка повинна бути покладена в основу стратегії виживання в умовах гострої обмеженості ресурсів, в числі яких – ліси.

У цих умовах методологія економічного детермінізму повинна поступитися місцем виробив ширший підхід, синтезующому пошуки і результати наукового знання в різних областях: філософії, історії, економіки, екології, демографії, соціології, біології, інформатики.

У зв'язку з цим виникає необхідність якісно іншого підходу до формування системи управління лісами в умовах їх дефіциту, забезпечує його комплексність, надвідомчий і міжрегіональний характер і підвищення обґрунтованості використовуваних механізмів впливу на процеси лісокористування з урахуванням макроекономічних, соціальних і економічних чинників.

Висновки.

Таким чином, оцінка впливу на навколишнє середовище є умовою вироблення господарського рішення, виконання якого гарантує суспільству дотримання балансу інтересів різних суб'єктів. Фактично за виконанням норми щодо проведення оцінки впливу на навколишнє середовище виступає екологічна експертиза. Сучасна екологічна ситуація в країні вимагає посилення діючих і розробки нових екологічних норм і правил з закріпленням їх в державних стандартах і екологічних паспортах підприємств. В екологічному паспорті наводиться відображення екологічного вигляду об'єкта: відомості про споживання природних ресурсів і рівні впливу на навколишнє середовище.

Екологічний паспорт природокористувачів є комплексним нормативно-технічним документом, узагальнюючим інформацію про рівень використання природокористувачів ресурсів (природних, вторинних і ін.), і ступеня впливу його виробництва на навколишнє природне середовище, а також відомості про дозволи на право природокористування, нормативах впливів і розміри платежів за забруднення навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів. Підприємство має право самостійно приймати рішення про доцільність розробки екологічного паспорта.

На закінчення необхідно здійснити: введення в дію повного переліку нормативів допустимого впливу на навколишнє середовище, для дотримання яких і повинна, власне, проводитися екологічна експертиза; включення в нормативно-правові акти спеціальних (з урахуванням галузевої специфіки) екологічних вимог, відсутність яких часто перетворює діючу процедуру екологічної експертизи на формальність і додатковий адміністративний бар'єр.

Ураховуючи важливість кліматоутворювальної, протиерозійної, рекреаційної та багатьох інших функцій лісового комплексу, на ресурси якого багата Україна, доцільно зберегти унікальність досліджуваної території та спрямувати процес відтворення лісових ресурсів крізь призму їх відновлення, збереження, поліпшення, а також раціонального

ведення лісогосподарських робіт. Домінуюча роль у відтворенні лісових ресурсів має належати їх використанню, при цьому користувачі та власники лісів зобов'язані виконувати заходи щодо їх збереження, поліпшення та охорони.

Досягти раціонального та ефективного природокористування можна лише дотримуючись екологічно та економічно обґрунтованих принципів відтворення лісових ресурсів. Зокрема, такими інструментами економічного впливу на оздоровлення навколишнього середовища можуть бути: екологічний по-

даток на шкідливі викиди речовин, екологічний акцизний збір, екологічні субсидії, екофонди. Розміри та порядок сплати зборів та штрафів за забруднення навколишнього середовища мають бути оптимізовані до такого рівня, який би не давав підприємству вибору: сплатити штраф або відмовитися від екологічно небезпечного виробництва. При здійсненні реальних природоохоронних інвестиційно-інноваційних проектів такі проекти бажано ідентифікувати, оцінювати, інтегрувати і координувати на рівні, якомога ближчому до рівня виконання.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Балджи М. Д. Основи діагностики комплексного природокористування : регіональний вимір / М. Д. Балджи, С. К. Харічков. – Одеса: ППРЕД НАН України., 2008. – 170 с.
2. Барський Ю. М. Фінансові інструменти стимулювання сталого розвитку регіону / Ю. М. Барський, В. Г. Поліщук // Економічні науки. Серія «Облік і фінанси»: зб. наук. пр. Луцького нац. техн. ун-ту. – 2010. – Ч. 4. – Вип. 7 (25). – С. 7-9.
3. Галушкіна Т. П. Еколого-збалансовані пріоритети розвитку територій: концептуальні засади та організаційний механізм / Т. П. Галушкіна, Л. М. Грановська. – Одеса, 2009. – 372 с.
4. Грановська Л. М. Раціональне природокористування в зоні еколого-економічного ризику / Л. М. Грановська. – Херсон : ХДАУ, 2007. – 372 с.
5. Жук П. В. Економічні підйоми у забезпеченні сталого розвитку гірських територій України / П. В. Жук // Економіст. – 2011. – № 5. – С. 37-40.
6. Іванова Т. В. Екологічна безпека як складова системи державного регулювання природокористування / Т. В. Іванова // Інвестиції : практика та досвід. – 2011. – № 1. – С. 104-107.
7. Іванова Т. В. Принципи державної політики екологічного та ресурсозберігаючого розвитку України в умовах глобалізації / Т. В. Іванова // Інвестиції : практика та досвід. – 2011. – № 2. – С. 96-100.
8. Іванова Т. В. Екологозбалансовані макроекономічні заходи державної політики у сфері екологізації / Т. В. Іванова // Інвестиції: практика та досвід. – 2011. – № 3. – С. 84-86.
9. Лісове господарство України: проблеми та перспективи / за ред. І. Р. Юхновського. – Київ, 2003. – 177 с.
10. Мельник Л. Г. Економічний механізм нормування антропогенного навантаження на водні екосистеми / Л. Г. Мельник, М. А. Хвесик, О. Г. Масенко // Економіка України. – 2009. – № 12. – С. 69-76.
11. Поліщук В. Г. Політика стимулювання сталого розвитку регіонів у контексті забезпечення євроінтеграційних процесів України / В. Г. Поліщук // Економічні науки. Серія «Економічна теорія та економічна історія»: зб. наук. пр. Луцького нац. техн. ун-ту. – 2009. – Ч. 2. – Вип. 6 (23). – С. 4-6.
12. Храброва Н. І. Механізм регулювання системи екологічних відносин / Н. І. Храброва // Економічні науки. Серія «Економіка та менеджмент»: зб. наук. пр. Луцького нац. техн. ун-ту. – 2010. – Ч. 3. – Вип. 7 (26). – С. 281, 283.

REFERENCES

1. Baldzhy, M.D., & Kharichkov, S.K. (2008). *Osnovy diahnostryky kompleksnoho pryrodokorystuvannia : rehionalnyi vymir* [Fundamentals of the complex environmental management diagnostics: regional dimension]. Odesa: Institute of Market Problems and Economic and Environmental Studies of the National Academy of Sciences of Ukraine [in Ukrainian].
2. Barskyi, Yu.M., & Polishchuk, V.H. (2010). Finansovi instrumenty stymuliuвання staloho rozvytku rehionu [Financial Instruments for Stimulating the Sustainable Development of the Region]. *Economic Sciences. Series "Accounting and Finance": Proceedings Scientific publication, Lutsk National Technical University, Vol. 4, 7 (25)*, 7-9 [in Ukrainian].
3. Halushkina, T.P., & Hranovska, L.M. (2007). *Ekoloho-zbalansovani priorytety rozvytku terytorii: kontseptualni zasady ta orhanizatsiyni mekhanizm* [Ecologically-balanced priorities for the development of territories: conceptual foundations and organizational mechanism]. Odesa [in Ukrainian].
4. Hranovska, L.M. (2011). *Ratsionalne pryrodokorystuvannia v zoni ekoloho-ekonomichnoho ryzyku* [Rational use of nature in the zone of ecological and economic risk]. Kherson: Kherson State Agrarian University. [in Ukrainian].
5. Zhuk, P.V. (2011). Ekonomichni pidoimy u zabezpechenni staloho rozvytku hirskykh terytorii Ukrainy [Economic levers in ensuring sustainable development of mountainous areas of Ukraine]. *Economist*, 5, 37-40 [in Ukrainian].
6. Ivanova, T.V. (2011). *Ekolohichna bezpeka yak skladova systemy derzhavnoho rehuliuвання pryrodokorystuvannia* [Ecological safety as an integral part of the system of state regulation of natural resources]. *Investments: Practice and Experience*, 1, 104-107 [in Ukrainian].

7. Ivanova, T.V. (2011). Pryntsypy derzhavnoi polityky ekolohichnoho ta resursozberihaiuchoho rozvytku Ukrainy v umovakh hlobalizatsii [Principles of the state policy of ecological and resource-saving development of Ukraine in the conditions of globalization]. *Investments : Practice and Experience*, 2, 96-100 [in Ukrainian].
8. Ivanova, T.V. (2011). Ekolohozbalansovani makroekonomichni zakhody derzhavnoi polityky u sferi ekolohizatsii [Ecologically balanced macroeconomic measures of state policy in the field of ecologization]. *Investments: Practice and Experience*, 3, 84-86 [in Ukrainian].
9. Yukhnovskyi, I.R. (Ed.). (2003). *Lisove hospodarstvo Ukrainy: problemy ta perspektyvy. Mizhvidomcha analitychno-konsultatyvna rada z pytan rozvytku produktyvnykh syl I vyrobnychkykh vidnosyn [Forestry in Ukraine: problems and perspectives]*. Kyiv [in Ukrainian].
10. Melnyk, L.H., Khvesyk, M.A., & Masenko, O.H. (2009). Ekonomichniy mekhanizm normuvannia antropohennoho navantazhennia na vodni ekosystemy [Economic mechanism of normalization of anthropogenic loading on aquatic ecosystems]. *Economy of Ukraine*, 12, 69-76 [in Ukrainian].
11. Polishchuk, V.H. (2009). Polityka stymuliuвання staloho rozvytku rehioniv u konteksti zabezpechennia yevrointehratsiinykh protsesiv Ukrainy [olicies to Stimulate Sustainable Development of Regions in the Context of Ensuring European Integration Processes of Ukraine]. *Economic Sciences. Series "Economic Theory and Economic History": Proceedings Scientific publication, Lutsk National Technical University, Vol. 2, 6 (23), 4-6* [in Ukrainian].
12. Khrabrova N.I. Mekhanizm rehuliuвання systemy ekolohichnykh vidnosyn [Mechanism of regulation of the system of ecological relations]. *Economic Sciences. Series "Economics and Management": Proceedings Scientific publication, Lutsk National Technical University, Vol. 3, 7 (26), 281, 283* [in Ukrainian].

Горбик Володимир Миколайович

Кандидат наук з державного управління
Національна академія державного управління при Президентіві України
03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20

Horbyk Volodymyr

Ph.D. in public administration
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine
20, Antona Tsedika st., Kyiv, 03057, Ukraine

Email: 7775622@ukr.net ORCID: 0000-0002-5894-3090

Цитування: Горбик В. М. Еколого-економічна складова в державному управлінні потенціалом регіонів / В. М. Горбик // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 11-12. – С. 28-36.

Citation: Horbyk, V.M. (2018). Ekoloho-ekonomichna skladova v derzhavnomu upravlinni potentsialom rehioniv [Ecological and economic component in the state management of the potential of the regions]. *Public administration aspects*, 6 (11-12), 28-36.

Стаття надійшла / Article arrived: 09.10.2018

Схвалено до друку / Accepted: 13.11.2018

Методологічні підходи до державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення

Крилова І. І. Національна академія державного управління при Президентові України

Створення ефективної системи державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення, яка відповідає б європейським стандартам якості, збалансовувала інтереси споживачів, держави та підприємств водопровідно-каналізаційного господарства потребує адекватного наукового супроводу. У зв'язку з цим особлива роль належить фундаментальним дослідженням, які дозволять розглянути державне регулювання не тільки з точки зору його змістовності і сфери водопостачання та водовідведення, а ще й з інших ракурсів – наскільки це може його охарактеризувати як соціальне, економічне, правове явище та визначити практичну цінність для суспільства в цілому.

Методологія являє собою сукупність суб'єктів і об'єктів, цілей і завдань, принципів, підходів і функцій, критеріїв і показників, форм і методів державного регулювання. Всі елементи методології державного регулювання утворюють органічну єдність. Найважливішим елементом державного регулювання є методологічні установки і підходи, які суттєво впливають на всі складові методології державного регулювання і безпосередньо пов'язані із державним управлінням.

Стаття присвячена дослідженню методологічних підходів до державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення. Автор досліджує категорію державного регулювання, характеризує її як соціальне, економічне, правове явище та намагається визначити її практичну цінність для суспільства в цілому.

Окрема увага приділяється сфері централізованого водопостачання та водовідведення як природній монополії, та аналізуються причини виникнення природної монополії у цій сфері.

Автор досліджує та аналізує суб'єкти, об'єкт, форми і методи, принципи і функції державного регулювання у сфері водопостачання та водовідведення. Розглядає обґрунтування причин та меж втручання держави в господарські та інші процеси у сфері водопостачання та водовідведення, а також сутність, практичну цінність та спрямованість регулювання.

В статті автор звертає увагу на деякі неузгодженості в законодавстві щодо державного регулювання у сфері водопостачання та водовідведення та надає пропозиції щодо формування єдиного підходу до визначення природних монополій, розуміння цілей державного регулювання та реформування та перспективних досліджень.

Ключові слова: водопостачання; водовідведення; сфера комунальних послуг; державне регулювання; методологія; природна монополія

Methodological approaches to public regulation of water supply and wastewater sector

Krylova I.I. National academy of public administration, office of the President of Ukraine

Creating an effective system of state regulation in the sphere of water supply and wastewater disposal, which would meet European quality standards, has balanced the interests of consumers, the state and water supply and sewerage enterprises, and requires an adequate scientific support. In this regard, a special role belongs to fundamental research, which will allow to consider government regulation not only from the point of its content, water supply and disposal, but also from other perspectives - as far as it can be described as a social, economic, legal phenomenon and determine practical value for society as a whole.

Methodology is a set of subjects and objects, goals and objectives, principles, approaches and functions, criteria and indicators, forms and methods of state regulation. All elements of the state regulation methodology form an organic unity. The methodological guidelines and approaches that significantly affect all components of the state regulation methodology and directly related to public administration are the most crucial components of state regulation.

The article is devoted to the methodological approaches study related to the state regulation in the sphere of water supply and wastewater disposal. The author explores the state regulation category, describes it as a social, economic, legal phenomenon and tries to determine its practical value for society as a whole.

Special attention is paid to the sphere of centralized water supply and sanitation as a natural monopoly, and the causes of the natural monopoly origin in this sphere have been analyzed.

The author explores and analyzes the subjects, object, forms and methods, principles and functions of state regulation in the field of water supply and wastewater disposal. The author also examines rationale for the causes and limits of state intervention in the economic and other processes in the field of water supply and sanitation, as well as the nature, practical value and direction of regulation.

In the article, the author draws attention to some inconsistencies in the legislation on state regulation in the sphere of water supply and wastewater disposal, and gives suggestions concerning formation of a unified approach to the definition of natural monopolies, an understanding of the objectives of government regulation and reform, and perspective research.

Keywords: water supply; wastewater; public utilities; state regulation; methodology; natural monopoly

Методологические подходы к государственному регулированию сферы водоснабжения и водоотведения

Крылова И.И. Национальная академия государственного управления при Президенте Украины

Создание эффективной системы государственного регулирования сферы водоснабжения и водоотведения, которая соответствовала бы европейским стандартам качества, сбалансировала интересы потребителей, государства и предприятий водопроводно-канализационного хозяйства требует адекватного научного сопровождения. В связи с этим особая роль принадлежит фундаментальным исследованиям, которые позволят рассмотреть государственное регулирование не только с точки зрения его содержательности и сферы водоснабжения и водоотведения, но и с других ракурсов – насколько это может его охарактеризовать как социальное, экономическое, правовое явление и определить практическую ценность для общества в целом.

Методология представляет собой совокупность субъектов и объектов, целей и задач, принципов, подходов и функций, критериев и показателей, форм и методов государственного регулирования. Все элементы методологии государственного регулирования образуют органическое единство. Важнейшим элементом государственного регулирования является методологические установки и подходы, которые существенно влияют на все составляющие методологии государственного регулирования и непосредственно связанные с государственным управлением.

Статья посвящена исследованию методологических подходов к государственному регулированию сферы водоснабжения и водоотведения. Автор исследует категорию государственного регулирования, характеризует ее как социальное, экономическое, правовое явление и пытается определить ее практическую ценность для общества в целом.

Особое внимание уделяется сфере централизованного водоснабжения и водоотведения как естественной монополии, и анализируются причины возникновения естественной монополии в этой сфере.

Автор исследует и анализирует субъекты, объект, формы и методы, принципы и функции государственного регулирования в сфере водоснабжения и водоотведения. Рассматривает обоснования причин и границ вмешательства государства в хозяйственные и другие процессы в сфере водоснабжения и водоотведения, а также сущность, практическую ценность и направленность регулирования.

В статье автор обращает внимание на некоторые несогласованности в законодательстве о государственном регулировании в сфере водоснабжения и водоотведения и дает предложения по формированию единого подхода к определению естественных монополий, понимание целей государственного регулирования и реформирования и перспективных исследований.

Ключевые слова: водоснабжение; водоотведения; сфера коммунальных услуг; государственное регулирование; методология; естественная монополия

Постановка проблеми.

Створення ефективної системи державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення, яка відповідає б європейським стандартам якості, збалансовувала інтереси споживачів, держави та підприємств водопровідно-каналізаційного господарства, потребує адекватного наукового супроводу. У зв'язку з цим особлива роль належить фундаментальним дослідженням, які дозволять розглянути державне регулювання не тільки з точки зору його змістовності і сфери водопостачання та водовідведення, а ще й з інших ракурсів – наскільки це може його охарактеризувати як соціальне, економічне, правове явище та визначити практичну цінність для суспільства в цілому.

У сучасних умовах функціонування всіх сфер господарювання в Україні особливо гостро постає питання державного регулювання такої надважливої галузі, як водопостачання та водовідведення. Особливо це стосується удосконалення методологічних підходів до державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення. Одне із суспільно важливих завдань держави – забезпечення якісними та доступними послугами водопостачання своїх громадян. Під час вирішення цього завдання держава має забезпечити задоволення всіх інтересів основних суб'єктів економіки з мінімальними негативними наслідками для кожного з них, адже успішне функціонування водогосподарських комплексів залежить від співпраці держави, виробників та споживачів. При цьому держава, з одного боку, повинна створити відповідні умови для ефективного розвитку виробників послуг – суб'єктів господарювання у сфері водопостачання та водовідведення, а з іншого – контролювати їх роботу на відповідність стандартам якості та безпечності послуг та на справедливості установлених тарифів з урахуванням реальних доходів споживачів та фактичних витрат на виробництво та постачання питної води.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні підходи державного управління у сфері житлово-комунального господарства в Україні розглядалися такими науковцями, як Драган І. [2], Олійник Н.

І. [8], Ігнатенко О. П. [5], Логвиненко В. [7], Запатріна І. В. [4], Панов В. В. [9], Сугак Т. М. [13] та ін., які в своїх роботах торкнулися процесів модернізації житлово-комунального господарства, формування системи державного регулювання житлово-комунальної сфери, державного і регіонального управління житлово-комунальним господарством у сучасних умовах. Разом із тим питання методологічних підходів до державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення як самостійної сфери регулювання залишилося поза увагою дослідників.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті полягає у з'ясуванні методологічних підходів до державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення.

Виклад основного матеріалу. Методологія розуміється як сукупність принципів, засобів, методів та форм наукового пізнання. Методологія як вчення про основи пізнання аналізує та оцінює філософські, світоглядні позиції, на які дослідник спирається у процесі наукового пізнання. Методологія як вчення про способи та прийоми дослідження розглядає суттєві характеристики конкретних методів пізнання, що становлять загальний напрям дослідження. Методологія ставить перед собою завдання з'ясувати умови перетворення позитивних наукових знань про дійсність у метод подальшого пізнання цієї реальності, виявити ефективність і межі його продуктивного застосування. Важливим і принциповим для методології є обґрунтування положення про метод як систему, його складність і багатогранність змісту, що включає в себе знання різноякісних характеристик і множинність рівнів – від принципів філософського значення до безпосередніх наукових знань про конкретний об'єкт. Це зумовлює закономірність розгортання методу в систему в процесі його теоретичного й практичного функціонування [14; 1, с. 14].

Відносно державного регулювання методологія являє собою сукупність суб'єктів і об'єктів, цілей і завдань, принципів, підходів і функцій, критеріїв і показників, форм і методів регулювання. Всі елементи методології державного регулювання утворюють органічну єдність. Найважливішим елементом

державного регулювання є методологічні установки і підходи, які суттєво впливають на всі складові методології державного регулювання і безпосередньо пов'язані із державним управлінням. Оскільки категорія державного регулювання є однією з базових дефініцій в науці та практиці державного управління [3, с. 148].

У широкому сенсі державне регулювання розглядається як сукупність цілеспрямованих форм, методів і напрямів впливу, що застосовуються органами державного управління для впорядкування системи суспільно-економічних відносин з метою стабілізації і пристосування існуючої суспільно-політичної системи до умов, що змінюються. Під регулюванням зазвичай розуміють діяльність, спрямовану на коригування роботи системи (елементів системи) з метою забезпечення досягнення системою (елементами системи) такого стану, який забезпечує її (їх) роботу відповідно до визначених характеристик [3, с. 148].

Державне регулювання в умовах ринкової економіки визначають як втручання держави, державних органів у ринкові механізми з метою корегування поведінки ринкових агентів та результатів ринку. В ідеалі держава має регулювати тільки в тих випадках, в яких функціонування ринку показує незадовільні результати. Зокрема, коли конкуренція можлива, але порушується соціальна справедливість; коли конкуренція неможлива – природні монополії; коли конкуренція можлива, але є негативні екстерналії [6, с. 235-237; 3, с. 148].

Згідно економічної теорії регулювання, регулювання саме по собі підпорядковується економічним законам. Регулювання ставить підприємство в положення перманентного протистояння з державним органом, який потенційно володіє владою стосовно підприємства, в такій ситуації регулюючий процес стає свого роду результуючою боротьбою та взаємодією залучених груп. Потрапивши в залежність від регулюючої влади, підприємство отримує сильні стимули для цілеспрямованого впливу на «політичну» та інші ситуації, у тому числі створювати більш сприятливі умови обслуговування тим регіонами чи групами, які можуть надати

політичну підтримку [6, с. 238].

Методологія державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення формувалась на базі методології державного регулювання сфери житлово-комунальних послуг. А саме державного регулювання підприємств житлово-комунального господарства, що в свою чергу базувалось на розподілі різних сфер економіки на конкурентні сфери та сфери природних монополій.

В процесі становлення ринкової економіки, приватизації, роздержавлення та демонополізації було визначено два способи господарювання: в умовах конкуренції та в умовах відсутності конкуренції, та сформувався поняття «природна монополія» як стан товарного ринку, при якому задоволення попиту на цьому ринку є більш ефективним за умови відсутності конкуренції внаслідок технологічних особливостей виробництва (у зв'язку з істотним зменшенням витрат виробництва на одиницю товару в міру збільшення обсягів виробництва), а товари (послуги), що виробляються суб'єктами природних монополій, не можуть бути замінені у споживанні іншими товарами (послугами), у зв'язку з чим попит на цьому товарному ринку менше залежить від зміни цін на ці товари (послуги), ніж попит на інші товари (послуги) [12]. Діяльність суб'єктів господарювання у сфері централізованого водопостачання та водовідведення була визначена законодавцем як природна монополія або діяльність в умовах відсутності конкуренції. Таким чином зі сфери водопостачання та водовідведення для державного регулювання була виділена природно-монопольна діяльність, яка зводиться до послуг із централізованого водопостачання та водовідведення. При цьому нормативно-правові акти у сфері водопостачання та водовідведення регулюють відносини між різними видами діяльності та взаємовідносин у цій сфері, але містять певні неузгодженості, що потребують корегування. Зокрема, профільний Закон України «Про питну воду питне водопостачання та водовідведення» визначає державне регулювання більш широкої сфери водопостачання та водовідведення, яка включає в себе питне водопостачання, централізоване, нецентралізоване водопостачання та во-

довідведення. Законом визначено, що питна вода не є товаром (в рамках цього Закону), і при цьому регулюється питання фасованої питної води, яка по факту є товаром. Законом не визначено ринок водопостачання та водовідведення, ринок централізованого водопостачання та водовідведення, не сформовано межі цього ринку. Законом України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» також не визначено ринок комунальних послуг та його межі. Найчастіше законодавець ототожнює поняття «сфера» і «ринку». Зазначене, на наш погляд, говорить про недосконалість визначення меж об'єкта регулювання і відсутність методології виділення природно-монопольного сегмента.

Опустимо довголітню історію формування підходів та концепцій необхідності регулювання в ситуації природних монополій, яку прожили західні країни, і звернемося до самого визначення природних монополій. Чому саме комунальну сферу та сферу централізованого водопостачання та водовідведення віднесено до природних монополій?

За визначенням виробнича технологія проявляє властивості природної монополії, якщо єдине підприємство може обслуговувати ринок із меншими витратами, чим два або три підприємства. Мова йде про ефект економії від масштабу виробництва одного продукту на відповідному об'ємі [6, с. 240]. У сфері централізованого водопостачання та водовідведення одним продуктом виробництва є послуги з централізованого водопостачання та водовідведення.

Ідеологічно метою запровадження державного регулювання вважають захист споживачів від монопольних цін, а фактично саме регулювання сприймають, як відповідну реакцію на «запит» сфери захистити прибутки монополіста. Але ця ідеологія властива заходу. Формування державного регулювання у сфері централізованого водопостачання та водовідведення в Україні відбувалось шляхом простого запровадження західних моделей в процесі переходу на ринкову економіку. При цьому підходи держави до державного регулювання змінювались не тільки в результаті зміни ринку, а й в залежності від поточних політичних, економічних та технологічних змін.

Державне регулювання може мати різні форми, основними з яких є пряме (будь-які засоби та дії, направлені на суб'єктів конкретного ринку) та непряме (загальні ринкові та економічні умови для всіх суб'єктів) державне регулювання. З формами державного регулювання безпосередньо пов'язують цілі державного регулювання. Найбільш розповсюдженими є три форми державного регулювання: структурне, регулювання поведінки, регулювання через систему стандартів [6, с. 242]. Структурне регулювання визначає яким компаніям надати право на виконання певних видів господарської діяльності (ліцензування), встановлює потреби в утворенні нової інфраструктури тощо. Регулювання поведінки або цінове регулювання здійснюється напряму через встановлення цін і тарифів або опосередковано через податкову політику чи політику субсидій. Регулювання через систему стандартів використовується в соціальній політиці, охороні навколишнього середовища, безпеці тощо.

В Україні широко застосовуються всі визначені форми державного регулювання у сфері природних монополій. Згідно зі ст. 8 Закону України «Про природні монополії» предметом державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій згідно з цим Законом є: ціни (тарифи) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій; доступ споживачів до товарів, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій; інші умови здійснення підприємницької діяльності у випадках, передбачених законодавством [12].

Принципи державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій: гласність та відкритість процедур регулювання; адресність регулювання, його спрямованість на конкретний суб'єкт природної монополії; самоокупність суб'єктів природних монополій; стимулювання підвищення якості товарів і задоволення попиту на них; забезпечення захисту прав споживачів; підвищення ефективності функціонування суб'єктів природних монополій [12].

Враховуючи форми та методи прямого і непрямого державного регулювання, суб'єктами державного регулювання є Верховна

Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП або регулятор), Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства (Мінрегіон), обласні, Київська міська державні адміністрації, органи місцевого самоврядування.

Об'єктом державного регулювання є діяльність суб'єктів природних монополій у сфері централізованого водопостачання та водовідведення (діяльність суб'єктів господарювання, які надають послуги з централізованого водопостачання та водовідведення на територіях у встановлених обсягах) [12]. Хоча державна політика об'єктом регулювання визначає відносини у сфері питної води, питного водопостачання та водовідведення [11].

Завдання регулятора у сфері комунальних послуг, а по суті це є завданням регулювання, є здійснення державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій [10]. Разом із тим західна модель регулювання не має за ціль саме регулювання. Тобто регулювання не є ціллю у собі. Первинна задача регулювання – усунути неефективності, не створюючи при цьому нових перекосів. Регулювання існує для того, щоб сприяти реалізації цілей державної політики, серед яких в природно-монопольних сферах найголовнішими є: економічна ефективність, надійність поставок, соціальні цілі (справедливість, рівність), охорона навколишнього середовища [6, с. 243].

Державне регулювання у сфері централізованого водопостачання та водовідведення здійснюється шляхом: 1) збалансування інтересів суб'єктів господарювання, споживачів та держави; 2) забезпечення прозорості та відкритості діяльності на ринках природних монополій; 3) захисту прав споживачів товарів і послуг у частині отримання товарів і послуг належної якості та в достатньому обсязі за економічно обґрунтованими цінами, а також стимулювання підвищення їх якості і задоволення попиту на них; 4) формування і забезпечення прогнозованості цінової і тарифної політики на ринках; 5) забезпечення самоокупності діяльності суб'єктів природ-

них монополій; 6) забезпечення рівних можливостей для доступу споживачів до товарів (послуг) на ринках, які перебувають у стані природної монополії; 7) обмеження впливу суб'єктів природних монополій на державну політику та сприяння конкуренції [10].

Важливою методологічною проблемою при дослідженні сфери водопостачання та водовідведення є обґрунтування причин та меж втручання держави в господарські та інші процеси. Діяльність кожного окремого підприємства у сфері водопостачання достатньо капіталомістка та має велику кількість споживачів і при цьому впливає на стан здоров'я майже всього населення певної території. Крім того, тарифи на послуги водопостачання істотно впливають на економіку [13, с. 85]. Отже створення природної монополії у сфері централізованого водопостачання та водовідведення є достатньо обґрунтованим рішенням із соціального та економічного поглядів. Спрацьовує ефект від масштабу виробництва (у сфері водопостачання найбільших затрат вимагають водопровідні мережі, споруди виробництва та транспортування питної води, і якщо вони вже встановлені, то додаткові затрати на постачання води одному додатковому споживачеві є незначними). Соціальна складова, за якої підприємства водопостачання та водовідведення є органічною частиною сучасних міст і поселень, без яких неможливе їх існування та розвиток. Вони забезпечують населення, підприємства і організації питною водою та разом із цим здійснюють відведення стоків із каналізаційних об'єктів за межі заселених територій [9, с. 64]. Зважаючи на безперечне твердження про те, що вода є основою життя, забезпечення доступу до чистої питної води має бути одним із найважливіших пріоритетів будь-якого суспільства, а належне очищення стічних вод – основою збереження екології життєвого середовища, актуальним є питання формування системи фінансового забезпечення модернізації інфраструктури водопостачання та водовідведення шляхом удосконалення тарифної політики в цій сфері та системи бюджетної підтримки галузі [4, с. 73].

Не менш важливим питанням є питання про напрями впливу державного регулю-

вання на соціальне середовище, споживачів. Оскільки саме в ньому, на наше переконання, виявляється сутність, практична цінність та спрямованість регулювання. Якщо розглядати державне регулювання як соціальне явище, то одним із важливих аспектів його дослідження буде аспект функціонування, який виражається у повноваженнях регулятора. До повноважень НКРЕКП у сфері централізованого водопостачання та водовідведення належать: 1) участь у формуванні та реалізації державної політики; 2) здійснення: ліцензування господарської діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення в обсягах, що перевищують рівень, який встановлюється умовами та правилами провадження господарської діяльності (ліцензійними умовами); розроблення і затвердження ліцензійних умов і порядку контролю за їх дотриманням; встановлення тарифів на комунальні послуги суб'єктам природних монополій, ліцензування діяльності яких здійснюється регулятором; здійснення нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів природних монополій та застосування відповідних санкцій за порушення ними умов і правил провадження відповідних видів господарської діяльності; 3) встановлення вимоги щодо провадження суб'єктами природних монополій господарської діяльності, яка не належить до сфери природних монополій, якщо така діяльність має вплив на ринок, що перебуває у стані природної монополії; 4) визначення суб'єктів природних монополій, діяльність яких регулюється відповідно до цього Закону, та складання і ведення галузевих реєстрів таких суб'єктів господарювання; 5) проведення постійного моніторингу та аналізу ситуації на ринках, що перебувають у стані природних монополій, та прогнозування стану розвитку таких ринків; 6) здійснення заходів щодо обмеження монополізму, регулювання умов провадження господарської діяльності, а також сприяння створенню умов для виведення товарних ринків у сфері централізованого водопостачання та водовідведення із стану природної монополії; 7) встановлення межі обсягу виробництва товарів (послуг), нижче рівня якої суб'єктам природних монополій дозволяється провадити свою діяль-

ність без ліцензій; 8) здійснення контролю за недопущенням перехресного субсидіювання під час провадження господарської діяльності суб'єктами природних монополій, що призводить або може призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції; 9) встановлення обмеження щодо суміщення видів господарської діяльності суб'єктами природних монополій; 10) надання висновків про відповідність ліквідації, реорганізації у формі злиття, приєднання, участі в об'єднаннях, а також придбання або відчуження більше 25% часток (акцій, паїв) активів суб'єктів природних монополій умовам і правилам провадження ліцензованої діяльності; 11) здійснення контролю за цільовим використанням коштів, обсяги яких передбачені структурою тарифів, одержаних у результаті провадження ліцензованої діяльності суб'єктами природних монополій; 12) здійснення контролю за виконанням суб'єктами природних монополій інвестиційних програм, спрямованих на оновлення основних фондів, підвищення ефективності та зменшення втрат у процесі провадження діяльності, що підлягає регулюванню; 13) здійснення в межах своїх повноважень контролю за якістю послуг, що надаються; 14) розроблення та затвердження правил приєднання водопровідних мереж і типових договорів, передбачених цими правилами; 15) встановлення порядку формування оплати за підключення до мереж суб'єктів природних монополій та здійснення контролю за його дотриманням; 16) визначення індивідуальних технологічних нормативів використання питної води для суб'єктів природних монополій, ліцензування діяльності яких здійснюється регулятором; 17) складання відповідно до КУАПП протоколів про порушення посадовими особами суб'єктів природних монополій актів законодавства; 18) прийняття рішення про застосування штрафів до суб'єктів природних монополій у випадках і розмірах, передбачених законом; 19) подання до органів Антимонопольного комітету України відомостей, що можуть свідчити про факти порушення законодавства про захист економічної конкуренції; 20) забезпечення створення сприятливих умов для залучення інвестицій

у розвиток інфраструктури ринку комунальних послуг; 21) сприяння створенню рівних умов для діяльності суб'єктів природних монополій; та інші повноваження, передбачені законами [10].

Органи місцевого самоврядування також регулюють діяльність суб'єктів господарювання у сфері водопостачання та водовідведення шляхом: 1) затвердження проектів містобудівних програм, генеральних планів забудови населених пунктів, іншої містобудівної документації; 2) затвердження та реалізації місцевих програм, участь у розробленні та реалізації відповідних державних і місцевих програм; 3) надання згоди на розміщення на відповідній території нових або реконструкцію діючих об'єктів, діяльність яких може завдати шкоди джерелам та системам питного водопостачання та / або системам водовідведення; 4) затвердження місцевих правил приймання стічних вод до систем централізованого водовідведення відповідних населених пунктів; 5) впровадження централізованого водовідведення у населених пунктах, популяційний еквівалент яких становить 2 тис. і більше; 6) визначення популяційного еквівалента населеного пункту, уразливих та менш уразливих зон відповідно до порядку визначення популяційного еквівалента населеного пункту та критеріїв визначення уразливих та менш уразливих зон, затверджених центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища; 7) прийняття рішень з проведення державної санітарно-епідеміологічної експертизи проектів господарської діяльності, що можуть негативно вплинути на якість питної води та системи питного водопостачання; 8) здійснення контролю за якістю питної води, використанням та охороною джерел і систем питного водопостачання та водовідведення; 9) забезпечення інформування населення про якість питної води та стан питного водопостачання та водовідведення; 10) встановлення тарифів на послуги централізованого водопостачання і водовідведення (крім тарифів на ці послуги, які встановлюються НКРЕКП); 11) обмеження тимчасової заборони діяльності підприємств у разі пору-

шення ними вимог законодавства у сфері в межах своїх повноважень; 12) встановлення правил користування водозабірними спорудами, призначеними для задоволення потреб споживачів у питній воді; 13) встановлення зон санітарної охорони джерел та об'єктів централізованого питного водопостачання та санітарно-захисних зон об'єктів централізованого водовідведення; 14) обмеження або заборони використання підприємствами питної води для промислових цілей; 15) погодження інвестиційних програм стосовно об'єктів водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності; 16) сприяння провадженню інвестиційної діяльності у сфері централізованого водопостачання та водовідведення та ін. [11].

Досліджуючи державне регулювання, важливо розглянути різні прийоми впливу держави на суб'єктів господарських відносин через органи влади, тобто методи державного регулювання (засоби впливу). Державне регулювання у сфері комунальних послуг застосовує такі засоби регуляторного впливу на суб'єктів природних монополій: 1) ліцензування господарської діяльності та контроль за дотриманням ліцензійних умов; 2) встановлення тарифів на комунальні послуги для суб'єктів природних монополій; 3) встановлення індивідуальних технологічних нормативів використання питної води; 4) інші засоби, передбачені чинним законодавством України [10].

Висновки.

В ході проведеного дослідження ми дійшли висновку, що сучасні методологічні підходи до державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення є вирішальними для наукового обґрунтування ефективності державного регулювання. Сфера водопостачання та водовідведення є широкою сферою, яка включає в себе різні види водопостачання та водовідведення від централізованого до децентралізованого, і її державне регулювання здійснюється у різних формах та методах від нормативно-правового регулювання до економічного і адміністративного впливу. До природної монополії віднесено сферу централізованого водопостачання та водовідведення, яка регулюється державою за особливими принципами і належить до ринку комунальних по-

слуг. Завданням державного регулювання у сфері комунальних послуг є здійснення державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій. А серед принципів державної політики у сфері водопостачання та водовідведення визначено принцип обмеження впливу суб'єктів природних монополій на державну політику та сприяння конкуренції. Тому, на нашу думку, слід виділити певні важливі аспекти: виділяючи зі сфери водопостачання та водовідведення окрему сферу централізованого водопостачання та водовідведення і називаючи її природною монополією, законодавець не має забувати про всю сукупність відносин, які існують у сфері водопостачання та водовідведення в цілому; об'єктом державного регулювання

має бути ринок послуг, які надаються суб'єктами водопостачання та водовідведення, а не діяльність цих суб'єктів; завданням і ціллю державного регулювання має бути не саме регулювання, а усунення неефективності між основними суб'єктами ринку послуг: державою, регулятором та виконавцями послуг; регулювання має сприяти економічній ефективності, надійності та якості послуг, соціальним цілям, охороні навколишнього середовища; мають бути виділені ринки комунальних послуг, водопостачання та водовідведення. Зазначені аспекти мають лягти в основу формування єдиного підходу до визначення природних монополій, розуміння цілей державного регулювання та реформування та перспективних досліджень.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Войтович Р. В. Логіка, методологія і методика наукових досліджень / Р. В. Войтович. – Київ: ЦНЛ, 2005. – 116 с.
2. Драган І. О. Державне управління процесами модернізації житлово-комунального господарства в Україні: автореф. дис. д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 / І. О. Драган. – Київ, 2011. – 36 с.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – Київ: НАДУ, 2010.
4. Запатріна І. В. Удосконалення політики тарифоутворення у системі фінансового забезпечення розвитку комунальних систем централізованого водопостачання та водовідведення / І. В. Запатріна // Наукові праці НДФІ. – 2009. – Вип. 3. – С. 73-80.
5. Ігнатенко О. П. Державне регулювання сфери благоустрою населених пунктів: дис. д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 / О. П. Ігнатенко. – Київ, 2016. – 471 с.
6. Королькова Е. И. Естественная монополия: конкуренция и регулирование. Лекционные и методические материалы / Е. И. Королькова // Экономический журнал ВШЭ. – 2000. – №2. – С. 235-273.
7. Логвиненко В. І. Механізми державного управління реформуванням та розвитком підприємств житлово-комунального господарства в регіоні: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 / В. І. Логвиненко. – Донецьк, 2009. – 40 с.
8. Олійник Н. І. Державне регулювання ринку житла в Україні: дис. д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 / Н. І. Олійник. – Київ, 2011. – 391 с.
9. Панов В. В. Особливості діяльності підприємств водопостачання та водовідведення, що впливають на їх рівень фінансово-економічної безпеки / В. В. Панов // Соціально-гуманітарний вісник. – 2018. – Вип. 22. – С. 64-65.
10. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг: закон України від 09.07.2010 № 2479-VI. База даних «Законодавство України» / ВР України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2479-17>.
11. Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення: закон України від 10.01.2012 р. № 2918-III. База даних «Законодавство України» / ВР України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2918-14>.
12. Про природні монополії: закон України від 20.04.2000 №1682-III. База даних «Законодавство України» / ВР України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/-laws/show/1682-14>.
13. Сугак Т. М. Структура та методи державного регулювання ринку питного водопостачання / Т. М. Сугак // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Економіка і менеджмент. – 2016. – Вип. 15. – С. 30-32.
14. Щерба С. П. Філософія / С. П. Щерба, В. К. Щедрін, О. А. Заглада. – Київ: МАУП, 2004. – 216 с.

REFERENCES

1. Vojtovych, R.V. (2005). *Loghika, metodologhija i metodyka naukovykh doslidzhenj* [Logic, methodology and methods of scientific research]. Kyiv: CNL [in Ukrainian].
2. Draghan, I.O. (2011). *Derzhavne upravlinnja procesamy modernizaciji zhytlovo-komunalnoghogo ghospodarstva v Ukraini* [Public administration of processes of modernization of housing and communal services in Ukraine]. Extended abstract of doctor's thesis. Kyiv. [in Ukrainian].
3. Kovbasiuk, Yu.V., Troshchynskiy, V.P., & Surmin, Yu.P. (2010). *Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia* [Encyclopedic Dictionary of Public Administration]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
4. Zapatrina, I.V. (2009). *Udoskonalennja polityky taryfotvorennja u systemi finansovoghogo zabezpechennja rozvytku komunalnykh system centralizovanoghogo vodopostachannja ta vodovidvedennja* [Improvement of tariff policy in the system of financial provision of communal systems of centralized water supply and drainage]. *Naukovi praci NDFI*, 3, 73-80 [in Ukrainian].

5. Ighnatenko, O.P. (2016). *Derzhavne rehuljuvannja sfery blaghoustroju naselenykh punktiv: dys. d-ra nauk z derzh. upr.* [State regulation of the sphere of improvement of settlements]. Doctor's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
6. Korolkova, E.I. (2000). Estestvennaia monopolii: konkurentciia i regulirovanie. Lektcionnye i metodicheskie materialy [Natural monopoly: competition and regulation. Lecture and methodological materials]. *Ekonomicheskii zhurnal VShE*, 2, 235-273 [in Russian].
7. Lohvynenko, V.I. (2009). *Mekhanizmy derzhavnogo upravlinnja reformuvannjam ta rozvytkom pidpryjemstv zhytlovo-komunal'nogho ghospodarstva v reghioni.* [Mechanisms of public administration in the reforming and development of enterprises of housing and communal services in the region]. Extended abstract of doctor's thesis. Donecjk [in Ukrainian].
8. Oliinyk N.I. (2011). *Derzhavne rehuljuvannja rynku zhytla v Ukraini: dysertatsiia doktora nauk z derzhavnogo upravlinnia* [State regulation of housing market in Ukraine]. Doctor's thesis. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
9. Panov, V.V. (2018). Osoblyvosti dijialnosti pidpryjemstv vodopostachannja ta vodovidvedennja, shho vplyvajutj na jikh rivenj finansovo-ekonomichnoji bezpeky [Peculiarities of activity of water supply and sewage enterprises, influencing their level of financial and economic security]. *Socialjno-ghumanitarnyj visnyk*, 22, 64-65 [in Ukrainian].
10. *Zakon Ukrainy Pro derzhavne rehuljuvannja u sferi komunal'nykh poslugh vid 09.07.2010 № 2479-VI.* [Law of Ukraine On state regulation in the sphere of utilities]. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2479-17> [in Ukrainian].
11. *Zakon Ukrainy Pro pytnu vodu, pytne vodopostachannia ta vodovidvedennia vid 10.01.2012 № 2918-III* [Law of Ukraine on Drinking water, potable water supply and discharge]. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2918-14> [in Ukrainian].
12. *Zakon Ukrainy Pro pryrodni monopolii vid 20.04.2000 №1682-III* [Law of Ukraine on Natural monopolies]. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1682-14> [in Ukrainian].
13. Sughak, T.M. (2016). Struktura ta metody derzhavnogo rehuljuvannja rynku pytnogho vodopostachannja. [Structure and methods of state regulation of drinking water supply market]. *Naukovyj visnyk Mizhnarodnogho ghumanitarnogho universytetu. Serija: Ekonomika i menezhment*, 15, 30-32 [in Ukrainian].
14. Shherba, S.P., Shhedrin, V.K., & Zaghlada, O.A. (2004). *Filosofija* [Philosophy]. Kyiv: MAUP [in Ukrainian].

Крилова Ірина Іванівна

Кандидат юридичних наук, докторант

Національна академія державного управління при Президентіві України

03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20

Krylova Iryna

Candidate of Legal Sciences

National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

20, Antona Tsedika st., Kyiv, 03057, Ukraine

Email: irinakrilov@ukr.net

Цитування: Крилова І. І. Методологічні підходи до державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення / І. І. Крилова // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 11-12. – С. 37-46.

Citation: Krylova, I.I. (2018). Metodolohichni pidkhody do derzhavnogo rehuljuvannia sfery vodopostachannia ta vodovidvedennia [Methodological approaches to public regulation of water supply and wastewater sector]. *Public administration aspects*, 6 (11-12), 37-46.

Стаття надійшла / Article arrived: 18.10.2018

Схвалено до друку / Accepted: 24.11.2018

Концептуалізація базових понять у контексті державного управління розбудовою екологічної держави

Машненко К. А. Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Проаналізовано зміст концептів «природа», «природа людини», «природа держави» та «природа суспільства». Обґрунтовується, що дуалістичний погляд на природу людини й держави повинен бути переосмислений у контексті більш широкого тлумачення змісту та обсягу поняття «природа людини», від якого похідним чином конструюється концепт «природа держави».

Продемонстровано, що державність обумовлена доцентровими тенденціями, ієрархізацією інтегративно-субординаційних зв'язків у суспільстві, державним управлінням, яке може мати примусовий характер. Природа суспільства найвиразніше репрезентується у місцевому та громадському самоврядуванні й уособлює переважно зовсім іншу, відцентрову тенденцію. Остання у крайніх свої проявах може навіть набувати сепаратистського та автономістського характеру щодо державності. Така суперечність у взаємодії держави й суспільства, тобто єдність і боротьба доцентрової та відцентрової тенденцій, внутрішньо властива суспільному організму, первісно закладена в природу соціуму.

Доведено, що рухливими є не лише гносеологічні, суб'єктивні межі розуміння концептів «природа людини» та «природа держави». Динамічними є й онтологічні, об'єктивні межі описуваних зазначеними поняттями феноменів, оскільки еволюційно людська природа не є первісно й доконечно задана еволюцією.

Ключові слова: держава; державне управління; людина; суспільство; екологічна держава; екологічна політика

Conceptualization of basic concepts in the context of state management by development of environmental state

Mashnenkov K. A. Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine

The content of concepts «nature», «human nature», «nature of the state» and «nature of society» are analyzed. It is substantiated that the dualistic view of the nature of man and state should be redefined in the context of a broader interpretation of the meaning and scope of the concept of «human nature», from which the concept of «nature of the state» is constructed in a derivative way.

It has been shown that statehood is due to centripetal tendencies, the hierarchy of integrative subordination relations in society, and state administration, which may have a coercive character. The nature of society is most clearly represented in local and public self-governance and represents a completely different, centrifugal tendency. The latter, in its extreme manifestations, may even acquire a separatist and autonomous character of statehood. Such a contradiction in the interaction of the state and society, that is, the unity and struggle of centripetal and centrifugal tendencies, inherent in a social organism, originally laid down in the nature of society.

It is proved that moving are not only epistemological, subjective limits of understanding of the concepts of «human nature» and «nature of the state». There are also dynamic ontological, objective boundaries described by the above concepts of phenomena, since evolutionarily human nature is not primitive and definitely given by evolution.

Keywords: state; state administration; person; society; ecological state; ecological policy

Концептуалізація базових понять в контексті державного управління розвитком екологічного державства

Машенков К. А. Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Проаналізовано зміст понять «природа», «природа людини», «природа державства» та «природа суспільства». Обґрунтовується, що дуалістичний погляд на природу людини та державства повинен бути переосмислений в контексті більш широкого трактування змісту та обсягу поняття «природи людини», з якого виводиться поняття «природа державства».

Продемонстровано, що державність обумовлена центростремітельною тенденцією, ієрархізацією інтегративно-субординаційних зв'язків в суспільстві, державним управлінням, яке може мати примусовий характер. Природа суспільства чітко представляється в місцевому та суспільному самоуправлінні та олицетворяє переважно зовсім іншу, центробіжну тенденцію. Остання в крайніх своїх проявах може навіть набувати сепаратистського та автономістського характеру державності. Таке протиріччя в взаємодії державства та суспільства, тобто єдності та боротьби центростремітельною та центробіжною тенденціями, внутрішньо притаманним суспільному організму, вперше закладено в природі соціума.

Доказано, що рухомими є не тільки гносеологічні, суб'єктивні межі розуміння понять «природа людини» та «природа державства». Динамічними є й онтологічні, об'єктивні межі описуваних вказаними поняттями феноменів, оскільки еволюційно людська природа не є вихідною та неперемінно заданою еволюцією.

Ключові слова: державство; державне управління; людина; суспільство; екологічне державство; екологічна політика

Постановка проблеми.

Розвиток теорій та практик державного управління, якщо не в явній, то обов'язково в імпліцитній формі ґрунтується на певному типі розуміння таких понять, як «природа», «природа людини», «природа держави» та «природа суспільства». Експлікація зазначених концептуалізацій дуже часто не здійснюється тому, що суб'єктам державно-управлінських теорій та практик вони здаються самоочевидними постулатами, до обговорення яких зайвий раз звертатися немає необхідності. Однак будь-яка самоочевидність відносна і рано чи пізно виникає ситуація зіткнення з альтернативними варіантами трактування природи таких феноменів, як людина, суспільство та держава. Так, наприклад, ще не так давно рабство вважалося природним явищем, а наразі в найбільш розвинутих країнах із демократичною ідеологією протирабство поділу суспільства на рабів та рабовласників також не викликає сумнівів у найширшому загалу.

Зазвичай перегляд визначень понять «природа людини» та «природа держави» викликається кардинальними змінами у

цивілізаційному розвитку, що означає перехід державотворення та соціогенезу на новий етап культурно-історичного розвитку, який сьогодні називають по-різному, але найчастіше інформаційним суспільством, яке приходить на зміну індустріальному. Зокрема, сьогодні це зумовлено як появою нового виміру існування людини у контексті віртуальної реальності, так нарощування масштабів антропогенних змін реальної довкілля за межу, коли питома вага в ній соціосфери та техносфери почала виразно перевершувати біосферну складову.

Це ставить питання про те, чи відповідає таке довкілля людині як продукту еволюції природи і чи є вже людина людиною. Наукова та буденна рефлексія окресленої проблеми нині все виразніше поляризується, з одного боку, у напрямку збереження людини природної і, відповідно, коригування її розвитку техно- та соціосфери, а, з іншої сторони, ґрунтується необхідність перетворення людської природи під нові умови існування в контексті експоненціальної експансії техносфери.

Зазначена різновекторність починає породжувати дивергентний семантичний

дрейф таких засадничих концептів теорії та практики державного управління, як «природа людини» та «природа держави», який поки що лишається на периферії уваги (а нерідко й за периферією уваги) наукових державно-управлінських розвідок. Водночас міждисциплінарний ракурс погляду на викреслену проблему показує, що передумови для державно-управлінського осягнення проблеми концептуалізації феноменів людини, природи, суспільства та держави вже добре визріли.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Концептуалізація феноменів суспільства та держави у державно-управлінському ракурсі здійснювалася у наукових роботах Є. В. Бурлай [2; 3], Т. О. Бутирської [2; 3], Т. В. Гайвоноської [4], О. В. Грищук [6], Є. П. Євграфова [7], О. Л. Львова [10], Н. В. Мамченко [11], С. П. Рабінович [18], Г. Б. Сорока [19].

Державно-управлінські теорії демократичного гатунку беззаперечно й однозначно декларують свою гуманістично-орієнтовану аксіологічну позицію, де людина виступає найвищою цінністю державотворення та державного управління [2; 3; 6; 7], а все інше, і в тому числі природа та технології, підпорядковуються служінню людині. Водночас держава не менш чітко заявляє про пріоритетність науково-технічного поступу та подальшої розбудови техносфери, інформаційного суспільства. Більше того державність все більшою мірою технологізується, інформатизується й виходить на рівень електронного врядування, створення того, що, якщо користуватися термінологією Б. Гейтса, є електронними нервовими системами органів публічної влади [5], що дає підстави говорити про наявність не лише гуманістичного, але й увиразнення альтернативного трансгуманістичного вектору державного будівництва в сучасну епоху [13: 15-17]. Це породжує ситуацію дилемності, оскільки тоді на вершину аксіосфери піднімається цінність техніки, під яку перелаштовується людська природа а природне середовище витісняється техносферою.

Зважаючи на сказане вище, метою даної статті буде переосмислення концептів «природа людини» та «природа держави» у кон-

тексті новітніх викликів до теорії та практики державного управління, які виникають на нинішньому етапі суспільного розвитку та державотворення.

Виклад основного матеріалу.

Вживання терміну «природа» відзначається неоднозначністю. Мова може йти про природу чогось (наприклад держави, права, глобалізації) і тоді є близьким до понять «сутність», «походження», «провідна детермінанта» тощо. Друге значення торкається навколишньої дійсності, що первинно протистойть людині і не є її творінням. Цей аспект репрезентується зазвичай у контексті бінарної опозиції «природне – штучне». Третє значення пов'язане з виокремленням у самій людині, людському суспільстві первинного, біологічного, еволюційно зумовленого на противагу культурно витвореному, духовному, побудованому цивілізацією тощо.

Розглядаючи тетраду концептів «природа», «природа людини», «природа суспільства» та «природа держави», слід зазначити, що, починаючи з античних часів, домінантне положення усталилося саме за концептом людини. Протагорівська формула, що людина є мірилом всіх речей як існуючих, так і тих, що потенційно можуть бути створені. «Природа держави» та «природа суспільства» розглядалися зазвичай як похідні від природи людини. Ще Арістотель у свій час назвав людину твариною політичною, підкреслюючи тим самим, що прагнення до розбудови державності й бажання існувати в у мовах держави закладене в людській природі.

Думка про атрибутивність державності та соціальності у структурі людської природи була підхоплена більшістю філософів античності. Водночас постулювалася нерівність людської природи і теза про те, що рабство є природним станом для представників варварських народів, а місія владарювання є настільки ж природною спочатку для еллінів, а пізніше для римлян. Відповідно до таких уявлень про природу людини цілком природовідповідною вважалася не просто державність, а державність рабовласницького типу з природним розшаруванням суспільства на рабовласницьку еліту, вільних громадян та рабів.

Нерідко рабів у стародавньому римському суспільстві фактично виносили за змістовне поле людина, що відображалось у широковідомому виразі тої епохи, що раби є за своєю сутністю знаряддями праці, що говорять.

Лише в Новий Час відбувся виразний зсув у культурно-історичному розвитку ментальності і природним правом людини почало розглядатися право на свободу. Так, наприклад, один із найяскравіших представників концепцій природного права Дж. Мілль неухильно утверджував думку про те, що кожен індивід – це автономна особистість, яка має всі невід’ємні ніким, і в тому числі суспільством та державою, природні права. Але, реалізуючи зазначені природні права, особистість повинна рахуватися із соціальним оточенням і робити вибір з урахуванням інтересів і більшого блага суспільства, яке, згідно з думкою Мілля, повинно вбачати головною своєю місією захист інтересів окремих індивідів, які його утворюють. Така орієнтація на конструювання моделей політико-юридичного устрою суспільства задає у свою чергу й природу “істинної” держави, для якої людина є метою, а не засобом її досягнення [19].

Розуміючи таким чином природовідповідність держави, цей мислитель розуміє труднощі реалізації, бо держава, як і суспільство, схильні не лише підтримувати реалізацію природних прав особистості, але пригнічувати індивіда як економічним шляхом, так і морально, встановлюючи свої правила співіснування й створюючи умови, коли особиста думка, навіть видатної особистості, поглинається громадською думкою загалу, посередньої більшості. Однак Дж. Мілль дійшов висновку, що природні права мають найвищу пріоритетність. Тому заради відповідності природі людини суспільство не має права втручатися у життя окремої людини, навіть заради її власного блага. Як виключення це допускається лише в окремих випадках, коли мова йде про збереження соціального спокою та прогресивного розвитку суспільства. При цьому примус і сила походять від самої природи суспільства, а держава, за Дж. Ст. Міллем, це інструмент, що має служити для самовдосконалення народу.

Вперше у законодавчій формі рівність як невідчужуване природне право особи була закріплена лише у часи творення Конституції США, хоча рух у цей бік розпочався ще з появою християнства в Давньоримській імперії, яке на протигагу пануючі античній в ментальності переконання про природність людської нерівності проголосило рівність всіх людей перед Богом.

Вимога до того, щоб державність була не довільним творінням влади, а здійснювалося у відповідності до природи людини, означає також, що правова основа державного управління повинна ґрунтуватися на природному праві. Природне право у сучасній юриспруденції розглядається як прояв сутнісної природи людини, коли правові норми створюються похідними від природного порядку речей, світобудови та природи людини як невід’ємної частини світобудови. Тоді природа (сутність) людини стає визначальною засадою при розкритті змісту права. З іншого боку, правотворчість детермінується прагненням владної еліти здійснювати правотворчість відповідно до власної політичної волі, що породжує дуалістичний характер право- та державотворення, що відображається у невщухаючих дискусіях між прихильниками природного та позитивного права та пошуками інтегративних моделей права [1; 2; 4; 6; 10; 11; 18].

Інтеграція природного та позитивного вектора правотворення вбачається в тому, що природне право відображає, так би мовити, суб’єктивну сторону права, а позитивне ж право є вираженням предметної (об’єктивної) сторони права. При такому підході природне право розглядається як таке, що не протистоїть, а існує поряд із позитивним правом як сукупність вимог, породжених об’єктивними умовами життєдіяльності людини й рівню розвитку суспільства.

За таких умов сутність природних прав людини полягає у визначенні певного мінімуму загальнолюдських вимог до правового і соціального статусу людини, який є необхідним для її нормального існування, захищаючи від приниження людської гідності, завдяки чому людина зберігає свою особистість і неповторність. Тоді право стає тим дзеркалом людської природи, в якому відображається сутність

людини, єдність її біологічної, соціальної та духовної природи. При цьому межею природних прав однієї людини стають права іншої людини, а обов'язок людини співвідносити свої дії з діями інших людей стає необхідною нормою існування. Тому природа людини полягає водночас і в зазначених суперечностях, а також у подоланні їх та пошуку шляхів вирішення.

Можливість взаємодоповнення природного й позитивного права криється в тому, що природне право задає дійсність позитивному і обмежує свавілля влади. Природні права людини встановлювали межі функцій держави і всесилля правителя. При цьому сам вплив природного права на соціальне буття здійснюється як безпосередньо через вплив на правосвідомість суб'єктів права, так і через матеріальні механізми позитивного права. Однак можливість розходження позитивного права з вимогами природного права є постійною проблемою державотворення та державного управління. І все ж впродовж всієї історії відбувалося поступове зближення основних устремлінь, інтенцій природного і позитивного права, але повного вирішення зазначеної проблеми ще немає і на сьогодні.

Щодо співвідношення природи держави й природи суспільства, то про їх ідентичність говорити не можна, хоча вони не просто співіснують, а постійно та щільно взаємодіють, своєрідно доповнюючи один одного. При цьому кожна з них задає свій вектор руху суспільного організму. Державність обумовлена доцентровими тенденціями, ієрархізацією інтегративно-субординаційних зв'язків у суспільстві, державним управлінням, яке може мати примусовий характер. Природа суспільства найвиразніше репрезентується у місцевому та громадському самоврядуванні й уособлює переважно зовсім іншу, відцентрову тенденцію. Остання у крайніх свої проявах може навіть набувати сепаратистського та автономістського характеру щодо державності. Така суперечність у взаємодії держави й суспільства, тобто єдність і боротьба доцентрової та відцентрової тенденцій, внутрішньо властива суспільному організму, первісно закладена в природу соціуму.

Як слушно зазначає відомий український фахівець із державного управління Т. В. Бутирська: «Державотворчий процес ускладнюють суперечливі й неоднозначні суспільно-трансформаційні зміни, що “розмивають” колись сформовані статичні соціальні норми і причинно-наслідкові зв'язки, змінюючи цю природу на динамічну. Як наслідок змінюються і традиційні наукові уявлення про взаємозв'язок держави й суспільства. Все більш очевидним стає той факт, що зі зміною суспільної природи неефективними виявляються традиційні підходи до розгляду державної сутності. Адже її природу вже визначають нові чинники та закономірності, притаманні існуванню та розвитку сучасної демократичної держави» [3, с. 3].

Згаданою вище дослідницею у процесі дослідження теоретичних основ держави визначено два підходи до розгляду держави. Перший – штучний (аксіоматичний), коли уявлення про державу базуються на тій чи іншій аксіомі. Другий – природний, коли держава розглядається як форма існування людини і суспільства. Відповідно, на думку Т. М. Бутирської, існуючі теорії держави поділяються на природні та штучні залежно від того, що в них розуміють як природу держави й трактують змістову сутність фазового переходу в процесах державотворення. У концепті штучної держави проблема фазового переходу має суб'єктивний характер і розглядається як зміна політичних, економічних та інших відносин між суб'єктами. З позицій природної держави питання фазового переходу вирішується в таких контекстах: зміни ступеня впорядкованості й складності організаційної (інституціональної) структури держави та відмови від смислів і цілей, що вичерпали свої можливості на попередньому досвіді, і виробленням нових смислів і цілей розвитку держави [3].

Однак слід зауважити, що принцип природовідповідності в історії людської думки взагалі, і сфері державотворення та творення людини й громадянина зокрема, не безальтернативний. Як заважував І. І. Мечніков, захоплення довершеністю людської природи найраніше з'явилося в еллінів, які на від-

міну від азійських народів своїх богів витворювали не зооморфно, а антропоморфно по образу й подібності до найпрекрасніших представників роду людського. Вони також створили вчення про необхідність спрямування людського життя у відповідності до природи, хоча й бачили реалізацію зазначеного різними шляхами (наприклад, епікурійці та стоїки) [14].

Однак із завершенням античної епохи ставлення до людської природи змінилося на полярне і остання почала розглядатися як щось нище, джерело пророків. Природа людини насамперед стала ототожнюватися з гріховною плоттю, яка заважає злету людської душі. Утвердження християнства започаткувало дуалізм у поглядах на людську природу, пов'язаний зі звеличенням душі й приниженням тіла, оголошуючи боротьбу з чуттєвою природою у якості наріжного світоглядного імперативу. Людській природі було була об'явлена війна, що контрастувало з античним світоглядом, який став опиратися на поняття про першопочаткову природну зіпсованість людини через гріхопадіння. У античній же традиції ніщо не є поганим, зіпсованим, що відповідає природі. На це постійно наголошував Сенека та інші філософи.

Пізніше античне вчення про життя відповідно до природи знайшло свій новий ще більш розлогий вираз у раціоналістичних теоріях епохи Відродження, які стали в опозицію до християнського презирства до людської природи, таврування її як гріховної, зіпсованої. Відповідно це дало поштовх і до розвитку природних теорій права державотворчим пошукам щодо створення природних теорій держави, про що неодноразово вже йшла мова вище.

Однак, останнім часом категорично негативне ставлення до людської природи змінилося значно пом'якшеним, критичним варіантом. Так, зокрема І. І. Мечников, шануючи еволюційну природу людини, не схильний вважати її довершеною. Аргументуючи, що в людській природі закладена ціла низка дисгармоній, над якими й повинна працювати сучасна людина. Це дисгармонії як фізіологічного, так і психологічного порядку, що мають місце в травній системі, інстинктах

продовження роду, самозбереження тощо [14].

У своїй роботі він неухильно обґрунтовує тезу про те, що подібно до того, як вона змінила природу тварин і рослин, людина повинна буде змінити свою власну природу, щоб зробити її гармонічнішою. Але таке вдосконалення, на його думку, повинно відповідати природі людини. Для зміни людської природи теж потрібно віддавати собі звіт в ідеалі, до якого слід прагнути і потім вживати всі засоби, що надає наука для здійснення. «Можна абсолютно точно стверджувати, – пише І. І. Мечников, – що не людина має намір переробляти свою фізичну природу, а природа сама переробляється, користуючись силами нервової системи одного зі створених нею вищих представників живої матерії. Переробка природи силами організованої природи не є якоюсь новацією, що зустрічається нами тільки в житті людини, в безпрецедентних успіхах його технічних знань і умінь. Воно глибоко коріниться в самій природі організованого світу, в найменших елементах із їх несвідомими відправленнями» [14, с.11-12].

Більше того, при розгляді феномену людської природи є прозиції не окреслювати еволюційно створеної тілесності та інтелектуальності. Сучасний фізіолог та психолог І. М. Фейгенберг вважає, що ототожнювати природу первісної людини (*Homo sapiens*) й людини цивілізованої – буде вже надмірним спрощенням, яке ігнорує ту обставину, що сучасна людина є людина добудована, яку, на його думку, доцільно назвати *Homo sapiens perimplens*. Знаряддя що опосередковують фізичні та психічні функції людини не є чимось окремим від людини, а стають разом із нею своєрідним новим цілісним організмом, який, добудувавши себе, без цих добудов стає вже не життєздатним [20].

Добудова людини, з одного боку, компенсує частину дисгармоній, успадкованих людиною від природної еволюції, які аналізував І. І. Мечников, а з іншого боку, породжує, на нашу думку, нову низку дисгармоній між добудовою та природною основою, які на відміну від мечниковської можна зазначити як техногенні дисгармонії людської природи. Так, наприклад, добудова органів руху

машинами породжує дисгармонію у формі гіподинамії, яку лише частина цивілізованих людей спроможна адекватно компенсувати штучною фізичною активністю у фітнес клубах. Все більше проблем викликає й природна система травлення, яке тепер потерпає не стільки від дисгармоній еволюційного походження, стільки техногенного. Добудова травної системи індустріально-промислової системою харчування, яка створює для людини все менш природну і все більш штучну їжу, створює такі виклики перед травленням людини, що еволюційні дисгармонії бліднуть на тлі техногенних. Низку подібного роду дисгармоній можна продовжувати.

Але сучасна людська природа, на нашу думку, добудована не лише техногенно в інструментальній, машинній та кіберно-мережевій формі, але й у соціальній формі, оскільки з кожним новим витком соціогенезу людська особистість добудовувалася соціумом все більшого розміру, який порівняно з первісними спільнотами набуває все вищих порядків кількісного масштабу та структурної складності. Хоча в даному разі сучасну людину напевно було б доцільнішим назвати гіпер- чи мегасоціально вбудованою, бо людська автономність, яка зрештою завжди була відносною, все більше поглинається включенням у гігантські соціуми провідним системотворчим чинником ще до недавнього часу були держави, незалежно від того, наскільки вони були природними або штучними, якщо користуватися термінологією Т. М. Бутирської.

Можна констатувати, що природа людського суспільства зазнала кардинальних трансформацій. Зазвичай кількадесткові первісні спільноти розрослися в процесі соціогенезу вже до мільйонно і мільярдновимірних соціумів, які цілком слушно, вслід за О. Зіновєвим, назвати чоловіїниками, принципово, кардинально новим для людського виду формами соціальності [8].

Наразі глобалізація активно зміщує соціогенезу впливовість держав на другий план порівняно соціосистемотворчими можливостями індивідуальних та колективних наднаціональних суб'єктів (окремі глобально впливові особистості, клуби, ТНК, наддержавні союзи тощо). При цьому соціальне

вбудовування сучасної людини також породжує низку вже соціогенних дисгармоній людської природи, які потребують своєї гармонізації.

Нарощування масштабів та темпів техногенного добудовування та соціетального вбудовування людини принципово змінило й прожує змінювати онтологію, бо людське буття для вже багатьох особистостей стало страшенно далеким від природи не те що дикої, а навіть пасторальної. Сучасна цивілізована людина екзистенціоє у неосяжному віртуальному кіберсвіті та у величезних соціотехноценозах і стає все більш дистанційованою від біоценозів більш-менш природного характеру, що викликає як явні так і експліцитні форми екологічної депривації особистості.

Висновки.

Дуалістичний погляд на природу людини й держави, що проявляється, з одного боку, постулюванні у різних формах принципу природовідповідності у правотворчості, державотворенні та формуванні особистості громадянина, а з іншого – у «позитивній» перебудові, виправленні повністю чи частково «негативної» людської природи повинен бути переосмислений у контексті більш широкого тлумачення змісту та обсягу поняття «природи людини», від якого похідним чином конструюється концепт «природа держави», яка в контексті одного підходу має розбудовуватися відповідно до первісно заданої природи людини, а іншого – переборювати негативні сторони людської натури, виправляти й формувати громадян відповідно до «позитивних» ідеалів державців.

Рухливими є не лише гносеологічні, суб'єктивні межі розуміння концептів «природа людини» та «природа держави». Динамічними є й онтологічні, об'єктивні межі описуваних зазначеними поняттями феноменів, оскільки еволюційно людська природа не є первісно й доконечно задана еволюцією. Досконалість людської природи, безперечно, існує, але скоріше у відносній, а не абсолютній формі. У людській природі закладені можливості та імперативи до технологічної добудови та соціетальної надбудови, що на кожному новому етапі антропосоціодержавогензу витворює нову людську природу

з новими суперечностями та дисгармоніями, можливостями й ризиками. Розв'язання зазначених проблем супроводжується в історії людства як невдачами, так і успіхами. При цьому успішні спроби подолання одних дисгармоній еволюційного техногенного та соціогенного походження, створюють підґрунття для появи нових дисгармоній, які потребують нової гармонізації у процесі антропосоціогенезу та державотворення.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Бурлай Є. В. Дуалізм «природного» та «позитивного» в праві як філософсько-правова проблема / Є. В. Бурлай // Пробл. філософії права. – 2003. – Т. 1. – С. 83-85.
2. Бутирська Т. О. Взаємовідносини публічного управління та державного будівництва в рамках науки державного управління / Т. О. Бутирська // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2015. – № 4. – С. 31-38.
3. Бутирська Т. О. Теоретико-методологічні засади державотворення в Україні: автореф. дис... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / Т. О. Бутирська. – Київ, 2009. – 36 с.
4. Гавронська Т. В. Правове забезпечення прав і свобод людини в правових системах світу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Т. В. Гавронська. – Київ, 2015. – 20 с.
5. Гейтс Б. Бизнес со скоростью мысли. – М.: Эксмо, 2003. – 173 с.
6. Гришук О. В. Позитивна правова відповідальність людини: детермінаційні аспекти / О. В. Гришук, Х. Б. Соломчак. – Хмельницький, 2016. – 348 с.
7. Євграфова Є. П. Об'єктивність права. Проблеми теорії і реальність / Є. П. Євграфова. – Київ: Парлам. вид-во, 2014. – 414 с.
8. Зиновьев А. Г. Глобальный человек / А. Г. Зиновьев – М.: Центрполиграф, 1997. – 271 с.
9. Іванова Т. В. Екологічно збалансований розвиток держави / Т. В. Іванова // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2010. – № 11.
10. Львова О. Л. Природне право: межі його буття та дії / О. Л. Львова // Правова держава. – 2010. – Вип. 21. – С. 101-110.
11. Мамченко Н. В. Дуалізм природного і позитивного права як синтез цілей правової системи: автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Н. В. Мамченко. – Київ, 2009. – 19 с.
12. Матвійчук А. В. Штучний інтелект в економіці: нейронні мережі, нечітка логіка / А. В. Матвійчук. – Київ: КНЕУ, 2011. – 439 с.
13. Машенков К. А. Принцип природовідповідності в державному управлінні розвитком інформаційного суспільства в Україні / К. А. Машенков, А. М. Балашов // Держава та регіони. Сер. Держ. упр.. – 2013. – Вип. 4. – С. 43-47
14. Мечников И. И. Этюды о природе человека / И. И. Мечников. – М.: Изд-во АН СССР, 1961. – 300 с.
15. Мурейко Л. В. О природе массового сознания в контексте исследований «искусственного интеллекта» / Л. В. Мурейко // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. – 2009. – № 110.
16. Ожеван М. Трансгуманістичний рух та техноутопія кібернетичного іморталізму: філософсько-методологічний аналіз / М. Ожеван // Вісник Київ. нац. торг.-екон. ун-ту. – 2015. – № 3. – С. 5-22.
17. Онищук О. Контури феномена постлюдини в інформаційному суспільстві: особливості експлікації / О. Онищук // Вісн. Нац. ун-ту «Львів. політехніка». – 2013. – № 750. – С. 46-51
18. Рабінович С. П. Взаємозв'язки природного та позитивного права: методологічні засади дослідження / С. П. Рабінович // Пробл. філософії права. – 2008/2009. – Т. 6/7. – С. 64-72.
19. Сорока Г. Б. Політико-правові погляди ідеолога англійського лібералізму Дж. Ст. Мілля / Г. Б. Сорока. – Луганськ, 2011. – 232 с.
20. Фейгенберг И. М. Человек достроенный и биосфера / И. М. Фейгенберг // Вопросы философии. – 2006. – № 2. – С. 151-161.

REFERENCES

1. Burlai, Ye.V. (2003). Dualizm «prirodnoho» ta «pozytyvnoho» v pravi yak filosofsko-pravova problema [Dualism of «natural» and «positive» in law as a philosophical and legal problem]. *Probl. filosofii prava*, 1, 83-85 [in Ukrainian].
2. Butyrska, T.O. (2015). Vzaiemovidnosyny publichnoho upravlinnia ta derzhavnoho budivnytstva v ramkakh nauky derzhavnoho upravlinnia [Relationship of Public Administration and State Building within the Science of Public Administration]. *Visn. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy*, 4, 31-38 [in Ukrainian].
3. Butyrska, T.O. (2009). *Teoretyko-metodolohichni zasady derzhavotvorennya v Ukraini* [Theoretical and methodological foundations of state creation in Ukraine]. Extended abstract of doctor's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
4. Havronska, T.V. (2015). *Pravove zabezpechennia prav i svobod liudyny v pravovykh systemakh svitu* [Legal protection of human rights and freedoms in the legal systems of the world]. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
5. Geyts, B. (2003). *Biznes so skorostyu myisli* [Business with the speed of thought]. Moscow: Eksmo [in Russian].
6. Hryshchuk, O.V., & Solomchak, Kh.B. (2016). *Pozytyvna pravova vidpovidalnist liudyny: determinatsiini aspekty* [Positive Legal Responsibility of Man: Determination Aspects]. Khmelnytskyi [in Ukrainian].
7. Ievhrafova, Ye.P. (2014). *Obiektivnist prava. Problemy teorii i realnist* [Objectivity of law. Problems of the theory and reality]. Kyiv: Parlam. vyd-vo
8. Zinovev, A.G. (1997). *Globalnyi cheloveynik* [Global human being]. Moscow: Tsentrpoligraf [in Russian].
9. Ivanova, T.V. (2010). *Ekolohichno zbalansovanyi rozvytok derzhavy* [Ecologically balanced development of the country]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, 11 [in Ukrainian].
10. Lvova, O.L. (2010). *Pryrodne pravo: mezhi yoho buttia ta dii* [Natural Law: The Boundaries of Its Being and Action]. *Pravova derzhava*, 21, 101-110 [in Ukrainian].

11. Mamchenko, N.V. (2009). *Dualizm pryrodnoho i pozytyvnoho prava yak syntez tsilei pravovoi systemy [Dualism of natural and positive law as a synthesis of the goals of the legal system: author's abstract]*. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
12. Matviichuk, A.V. (2011). *Shtuchnyi intelekt v ekonomitsi: neironni merezhi, nechitka lohika [Artificial Intelligence in Economics: Neural Networks, Fuzzy Logic]*. Kyiv: KNEU [in Ukrainian].
13. Mashnenkov, K.A., & Balashov, A.M. (2013). *Pryntsyf pryrodovidpovidnosti v derzhavnomu upravlinni rozvytkom informatsiinoho suspilstva v Ukraini [The Principle of Natural Conformity in Public Administration in the Development of the Information Society in Ukraine]*. *Derzhava ta rehiony. Ser. Derzh. upr.*, 4, 43-47 [in Ukrainian].
14. Mechnikov, I.I. (1961). *Etyudy o prirode cheloveka [Studies on the nature of man]*. Moscow: Izd-vo AN SSSR [in Russian].
15. Mureyko, L.V. (2009). *O prirode massovogo soznaniya v kontekste issledovaniy «iskusstvennogo intellekta» [About the nature of mass consciousness in the context of the research of artificial intelligence]*. *Izvestiya RGPU im. A.I. Gertsena*, 110 [in Russian].
16. Ozhevan, M. (2015). *Tranzhumanistychnyi rukh ta tekhnoutopiia kibernetichnoho immortalizmu: filosofsko-metodolohichniy analiz [Transhumanistic movement and technoutopy of cybernetic immortalism: philosophical and methodological analysis]*. *Visn. Kyiv. nats. torh.-ekon. un-tu.*, 3, 5-22 [in Ukrainian].
17. Onyshchuk, O. (2013). *Kontury fenomeny postliudyny v informatsiinomu suspilstvi: osoblyvosti eksplikatsii [The contours of the post-man phenomenon in the information society: the features of explication]*. *Visn. Nats. un-tu «Lviv. politekhnik»*, 750, 46-51 [in Ukrainian].
18. Rabinovych, S.P. (2008/2009). *Vzaiemozviazky pryrodnoho ta pozytyvnoho prava: metodolohichni zasady doslidzhennia [Interconnections of natural and positive law: methodological principles of research]*. *Probl. filosofii prava*, 6/7, 64-72 [in Ukrainian].
19. Soroka, H.B. (2011). *Polityko-pravovi pohliady ideoloha anhliskoho liberalizmu Dzh. St. Millia [Political and legal views of the ideologue of British liberalism J. St. Mill]*. Luhansk [in Ukrainian].
20. Feygenberg, I.M. (2006). *Chelovek dostroennyiy i biosfera [Man completed and the biosphere]*. *Voprosy filosofii*, 2, 151-161 [in Russian].

Машненко Костянтин Анатолійович

Кандидат економічних наук, докторант
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

Mashnenkov Kostiantyn

Ph. D., Assoc., Doctoral student
Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy
for public administration under the President of Ukraine
29, Hoholya str., Dnipro, 49044, Ukraine

Email: acad@vidr.dp.ua

Цитування: Машненко К. А. Концептуалізація базових понять у контексті державного управління розбудовою екологічної держави / К. А. Машненко // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 11-12. – С. 47-55.

Citation: Mashnenkov, K.A. (2018). *Kontseptualizatsiia bazovykh poniat u konteksti derzhavnoho upravlinnia rozbudovoiu ekolohichnoi derzhavy [Conceptualization of basic concepts in the context of state management by development of environmental state]*. *Public administration aspects*, 6 (11-12), 47-55.

Стаття надійшла / Article arrived: 24.10.2018

Схвалено до друку / Accepted: 27.11.2018

DOI: 10.15421/151874

УДК: 351

Особливості державного регулювання у сфері розвитку малого та середнього бізнесу в Україні

Каюн С. В. Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України

У статті обґрунтовано важливість формування сприятливого бізнес-середовища для розвитку суб'єктів національного малого та середнього підприємництва. Проаналізовано державні плани та програми розвитку малого і середнього бізнесу в Україні, визначено основні напрямки та очікувані результати їх досягнення. Окреслено ключові положення діючої Стратегії розвитку малого та середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року і здійснено оцінку її змістового наповнення. Досліджено результативність державної політики щодо стимулювання розвитку вітчизняного малого та середнього бізнесу в Україні. Окрема увага приділена досвіду економічно розвинених країн та визначено, що Україна потребує формування сприятливого бізнес-середовища для розвитку національного малого та середнього підприємництва. Досвід зарубіжних країн доводить, що саме суб'єкти малого та середнього бізнесу є базисом сталого розвитку держави, який забезпечує національне багатство за рахунок виробництва конкурентоспроможної продукції, створення робочих місць та підвищення рівня ефективної зайнятості населення, активізації інноваційного потенціалу країни, забезпечення її конкурентоспроможності на міжнародному ринку. Розглянуто концепцію Загальнодержавної програми розвитку малого і середнього підприємництва на 2014–2024 роки, визначено основні напрями подолання проблем розвитку малого та середнього бізнесу в Україні. Встановлено, що стратегічні державні ініціативи мають бути не результатом узагальнення попередніх проєктів та програм, а якісно новим планом дій щодо розвитку малого та середнього бізнесу. Акцентовано увагу на тому, що розвиток та розширення сектору малого й середнього підприємництва задекларовано одним із пріоритетів державної економічної політики в Україні. Важливим пріоритетом у розв'язанні першочергових завдань розвитку малого та середнього підприємництва визначено оптимізацію обтяжливих процедур державного регулювання, інструментом якого може бути дерегуляція, що повинна забезпечити покращення бізнес-клімату для малого підприємництва, на що спрямовується стаття.

Ключові слова: державне регулювання; державна політика; малий та середній бізнес; план заходів; концепція програми; стратегія; дерегуляція

Features of governing small and medium business development in Ukraine

Kaiun S.V. Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine

In the article the author substantiates the importance of forming a favourable business environment for the development of national small and medium businesses. State plans and programs for the development of small and medium business in Ukraine are analyzed; the main directions and expected results of their achievement are revealed. The key provisions of the Strategy for the development of small and medium business in Ukraine for the period until 2020 are determined and its content is analyzed. The effectiveness of the state policy on stimulating the development of domestic small and medium businesses in Ukraine is investigated. Particular attention is paid to the experience of economically developed countries, and it is determined that Ukraine needs to create a favourable business environment for the development of national small and medium enterprises. The experience of foreign countries shows that small and medium-sized businesses are the basis of sustainable development of the state, which provides national welfare due to production of competitive products, job creation and raising the level of effective employment of the population, activating the country's innovative potential, ensuring its competitiveness in the international market. The concept of the National Program for the Development of Small and Medium Enterprise for 2014-2024 is considered, and it is emphasized on the ways of overcoming the problems of small and medium business development. It has been stated that strategic initiatives should not be the result of generalization of previous projects and programs, but a qualitatively new action plan for the development of small and medium businesses. The attention is paid to the fact that the development and expansion of the business sector has been declared as a

one of the priorities of the state economic policy in Ukraine. Priority in addressing tasks regarding the solution of the issue of small and medium enterprises development is to overcome the burdensome procedures of state regulation, the instrument of which may be a deregulation, which should provide an improvement of the business climate for small business in the referral article.

Keywords: public regulation; public policy; small and medium business; action plan; program concept; strategy; deregulation

Особенности государственного регулирования в сфере развития малого и среднего бизнеса в Украине

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

В статье обоснована важность формирования благоприятной бизнес-среды для развития субъектов национального малого и среднего предпринимательства. Проанализированы государственные планы и программы развития малого и среднего бизнеса в Украине, раскрыты основные направления и ожидаемые результаты их достижения. Определены ключевые положения действующей Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Украине на период до 2020 года и проанализировано ее содержание. Исследована результативность государственной политики по стимулированию развития отечественного малого и среднего бизнеса в Украине. Особое внимание уделено опыту экономически развитых стран и определено, что Украина нуждается в формировании благоприятной бизнес-среды для развития национального малого и среднего предпринимательства. Опыт зарубежных стран показывает, что именно субъекты малого и среднего бизнеса являются базисом устойчивого развития государства, обеспечивая формирование национального богатства за счет производства конкурентоспособной продукции, создания рабочих мест и повышения уровня эффективной занятости населения, активизации инновационного потенциала страны, обеспечения ее конкурентоспособности на международном рынке. Рассмотрена концепция Общегосударственной программы развития малого и среднего предпринимательства на 2014–2024 годы и отмечены основные пути преодоления проблем развития малого и среднего бизнеса. Установлено, что стратегические государственные инициативы должны быть не результатом обобщения предыдущих проектов и программ, а качественно новым планом действий по развитию малого и среднего бизнеса. Акцентировано внимание на том, что развитие и расширение сектора малого и среднего предпринимательства задекларировано одним из приоритетов государственной экономической политики в Украине. Приоритетным в решении первоочередных задач по решению вопроса развития малого и среднего предпринимательства является оптимизация обременительных процедур государственного регулирования, инструментом которого может быть дерегуляция, которая должна обеспечить улучшение бизнес-климата для малого предпринимательства, на что направлена статья.

Ключевые слова: государственное регулирование; государственная политика; малый и средний бизнес; план мероприятий; концепция программы; стратегия; дерегуляция

Постановка проблеми.

Розвиток та розширення сектору малого й середнього підприємництва (МСП) задекларовано одним із пріоритетів державної економічної політики в Україні. Кабінет Міністрів України (КМУ) затвердив Стратегію розвитку малого та середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року. Покищо зусилля Уряду зосереджені на таких кроках, як дерегуляція та реформа державних закупівель, що усувають бар'єри у веденні бізнесу для всіх підприємств та ставлять МСП у рівні конкурентні умови порівняно з великими підприємствами. В ін-

ших сферах підтримки МСП, таких як доступ до фінансування, кадрового забезпечення, формування культури підприємництва, спрощення виходу на зовнішні ринки, робиться менше практичних кроків.

Беручи до уваги досвід економічно розвинених країн, Україна потребує формування сприятливого бізнес-середовища для розвитку національного малого та середнього підприємництва. Саме суб'єкти малого та середнього бізнесу є базисом сталого розвитку держави, що забезпечує національне багатство за рахунок виробництва конкурентоспроможної продукції, збільшення ВВП,

створення робочих місць та підвищення рівня ефективної зайнятості населення, активізації інноваційного потенціалу країни, забезпечення її конкурентоспроможності на міжнародному ринку.

Останніми роками в Україні здійснено ряд реформ, що покращили регулювання діяльності МСБ. Однак за даними опитування бізнесу та бізнес-асоціацій, все ще потребуються зміни до проходження дозвільних процедур, митниці, адміністрування ПДВ та здійснення міжнародних платежів.

Разом із цим, враховуючи угоди про асоціацію та зону вільної торгівлі України з ЄС, а також Стратегію сталого розвитку «Україна-2020», сьогодення потребує значних зусиль для всебічної державної підтримки та розвитку національних бізнес-суб'єктів, насамперед не за рахунок повної дерегуляції бізнесу та затвердження формальних програмних ініціатив, а на основі формування чіткої та виваженої державної регуляторної політики у сфері розвитку малого і середнього бізнесу, що враховуватиме конкретні заходи щодо її реалізації.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Дослідження державної регуляторної політики в сфері розвитку малого та середнього бізнесу знаходиться в центрі уваги багатьох вітчизняних науковців, зокрема таких як: М. Беззубова [1], В. Геєць [2], В. Дикань [3], Ю. Кіндзерський [4],

В. Мареніченко [5], Г. Талан [6], Ю. Харазишвілі [7] та ін. Віддаючи належне здобуткам науковців, слід констатувати, що воно потребує подальшого дослідження в силу практичної невирішеності ряду питань, що стримують розвиток МСП в Україні.

Державне регулювання економіки результативність впровадження державних планів та програм розвитку малого та середнього бізнесу за період 2010–2016 рр. та визначення перспектив реалізації Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 р.

Мета статті – аналіз державної політики в сфері розвитку малого та середнього бізнесу в Україні.

Виклад основного матеріалу

Аналіз державної регуляторної політики України в сфері розвитку малого та серед-

нього бізнесу доцільно розпочати із законодавчого нормативно-правового забезпечення даного процесу. Наразі основним нормативно-правовим документом, що визначає правові та економічні засади державної політики у сфері підтримки та розвитку малого і середнього бізнесу, є Закон України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні», прийнятий в березні 2012 року, що розкриває мету, принципи та напрямки державної політики уданій сфері [8].

Із метою гармонізації розвитку малого та середнього підприємництва в Україні, відповідно до принципів Акту з питань малого бізнесу для Європи, у 2010 р. було розроблено план заходів щодо реалізації наголошеної мети, що започаткувало процес розвитку малого та середнього підприємництва країни з урахуванням сучасних міжнародних вимог до функціонування

бізнес-суб'єктів [9].

Згодом, у серпні 2013 року було прийнято Концепцію Загальнодержавної програми розвитку малого і середнього підприємництва на 2014–2024 роки, в якій основними шляхами подолання проблем розвитку малого та середнього бізнесу було визначено наступні: дерегуляція господарської діяльності; розширення можливостей доступу суб'єктів малого і середнього підприємництва до отримання кредитних ресурсів; надання підтримки інноваційно-орієнтованим суб'єктам малого і середнього підприємництва; сприяння розвитку інфраструктури підтримки малого і середнього підприємництва; розвиток соціальної відповідальності бізнесу; удосконалення системи професійної освіти, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для суб'єктів малого і середнього підприємництва; удосконалення співпраці між державою, приватним сектором та громадськими організаціями у сфері навчання підприємству; розширення можливостей участі суб'єктів малого і середнього підприємництва у реалізації проектів державно-приватного партнерства та ін. [10].

Відповідно до українського законодавства, суб'єктами малого та середнього бізнесу є: фізичні особи, зареєстровані в

установленому законом порядку як фізичні особи-підприємці, у яких середня кількість працівників за звітний період (календарний рік) не перевищує 250 осіб та річний дохід від будь-якої діяльності не перевищує суму, еквівалентну 50 мільйонам євро, визначену за середньорічним курсом Національного банку України; юридичні особи-суб'єкти господарювання будь-якої організаційно-правової форми та форми власності, у яких середня кількість працівників за звітний

період (календарний рік) не перевищує 250 осіб, та річний дохід від будь-якої діяльності не перевищує суму, еквівалентну 50 мільйонам євро, визначену за середньорічним курсом Національного банку України [19].

Першочергово розглянемо як змінилася кількість суб'єктів господарювання за 2010–2016 рр. та чи відбулися позитивні зміни в наслідок реалізації державної політики розвитку малого та середнього підприємництва (табл. 1).

Таблиця 1

Кількість суб'єктів підприємництва в Україні, одиниць

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Суб'єкти великого підприємництва	586	659	698	659	497	423	383
Суб'єкти середнього підприємництва, у тому числі:	21338	21059	20550	19210	16618	15510	15113
- підприємства	20983	20753	20189	18859	15906	15203	14832
- фізичні особи-підприємці	355	306	361	351	712	307	281
Суб'єкти малого підприємництва (з урахуванням мікропідприємництва), у тому числі:	2162004	1679902	1578879	1702201	1915046	1958385	1850034
- підприємства	357241	354283	344048	373809	324598	327814	291154
- фізичні особи-підприємці	1804763	1325619	1234831	1328392	1590448	1630571	1558880
Суб'єкти мікропідприємництва, у тому числі:	2093688	1608819	1510776	1637180	1859887	1910830	1800736
- підприємства	300445	295815	286461	318477	278922	284241	247695
- фізичні особи-підприємці	1793243	1313004	1224315	1318703	1580965	1626589	1553041
Всього	2183928	1701620	1600127	1722070	1932161	1974318	1865530

Складено на основі [12]

Наразі відбувається постійне скорочення кількості суб'єктів підприємницької діяльності. Так, у 2016 році, порівняно з попереднім роком, кількість суб'єктів великого підприємництва зменшилася на 9,5 % (40 од.), а відносно 2010 року це скорочення склало 34,6 % (203 од.). Негативні тенденції характерні й для суб'єктів середнього та малого підприємництва: у 2016 році порівняно з 2015 роком їх кількість скоротилась на 2,6 % (397 од.) та 5,5 % (108351 од.), у 2016 році відносно до 2010 року – на 29,2 % (6225 од.) та 14,4 % (292952 од.) відповідно. Як наслідок скорочення чисель-

ності бізнес-суб'єктів – відбулося зменшення кількості зайнятих працівників у сфері підприємництва (таблиця 2).

Посилило податковий тиск на малий бізнес, особливо мікропідприємства, прийняття рішення про внесення змін до Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», згідно якому єдиний внесок підлягає сплаті незалежно від фінансового стану підприємця [17], при цьому в розмірі не менше мінімального страхового внеску (352 грн – для фізичних осіб підприємців, що є платниками 1

групи єдиного податку, 704 грн – для фізичних осіб підприємців, що є платниками за спрощеною системою оподаткування, 2 групи єдиного податку) [18].

Таблиця 1

Кількість зайнятих працівників у сфері підприємництва України, тис. осіб

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Суб'єкти великого підприємництва	2400,3	2449,0	2484,2	2383,7	1915,1	1708,6	1586,6
- підприємства	3393,3	3252,6	3144,2	3012,1	2696,5	2604,7	2622,8
- фізичні особи-підприємці	20,5	20,9	44,0	42,1	69,9	28,0	27,1
Суб'єкти малого підприємництва (з урахуванням мікропідприємництва)	4958,6	4442	4285,2	4291,2	4115,2	3838,7	3871,8
- підприємства	2164,6	2091,5	2051,3	2010,7	1686,9	1576,4	1591,7
- фізичні особи-підприємці	2794,0	2350,5	2233,9	2280,5	2428,3	2262,3	2280,1
Суб'єкти мікропідприємництва	3540,7	3030,4	2851	2915,1	2976,9	2878,6	2814,7
- підприємства	832,6	788,9	788,2	795,3	723,5	691,4	642,7м
- фізичні особи-підприємці	2708,1	2241,5	2062,8	2119,8	2253,4	2187,2	2172,0
Всього	10772,7	10164,5	9957,6	9729,1	8796,7	8180	8108,3

Складено на основі [12]

Це автоматично змусило фізичних осіб-підприємців, що працюють не на постійній основі, або припинити свою діяльність, або піти в «тінь». Також, викликають особливе зацікавлення прийняті протягом останніх п'яти років законодавчі зміни в правилах державної реєстрації суб'єктів господарювання. Було введено так звану спрощену процедуру державної реєстрації юридичної особи та внесення змін в її установчі документи, реєстраційні дані, а нотаріусам надано право здійснювати реєстраційну діяльність.

Таким чином державна монополія в цій сфері була скасована та розширено поле для діяльності так званих «чорних реєстраторів» та «чорних нотаріусів». Використовуючи законодавчі прогалини та неточності (або інакше – розмитість прав), вони отримали можливість безперервного внесення змін у склад власників та керівництва підприємств у відповідному державному реєстрі. Так, тільки в 2015 році завдяки таким «новаціям» відбулося близько.

3 тисяч рейдерських захоплень підприємств і лише 300 з них вдалося повернути попереднім власникам [4].

Отже, доцільно зробити висновок, що досягти запланованого рівня показників розвитку вітчизняного малого та середнього бізнесу, які задекларовані в Концепції Загальнодержавної програми розвитку малого і середнього підприємництва на 2014–2024 роки, наразі не вдалося.

Розуміючи масштабність цілей, визначених концепцією загальнодержавної програми, і враховуючи значні складнощі їх реалізації, Кабінетом Міністрів України уже в травні 2017 року було затверджено новий стратегічний план розвитку вітчизняного підприємництва, а саме Стратегію розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року, у якій визначено шість основних напрямків розвитку малого та середнього бізнесу: створення сприятливого середовища для розвитку малого і середнього підприємництва; розширення доступу малого і середнього підприємництва до фінансування; спрощення податкового адміністрування для суб'єктів малого і середнього підприємництва; популяризація підприємницької культури та розвиток навчання підприємницьким навичкам; сприяння експорту / інтернаціоналізації малого і середнього підприємництва.

цтва; підвищення рівня конкурентоспроможності та інноваційного потенціалу малого і середнього підприємництва [11].

Проте, враховуючи той факт, що ключові напрямки діючої стратегії сформовано на основі вищенаведених програмних документів, виникають певні сумніви щодо ефективності її реалізації. Тим паче, що було представлено кілька варіантів Проекту стратегії, які так і не знайшли підтримки професійної громадськості. Вітчизняні експерти висловлюють досить критичні зауваження стосовно її змісту. Так, більшість експертів наголошують на важливості впровадження принципу дерегуляції економіки, про яку в Стратегії не сказано ані слова. В умовах відсутності в Державному бюджеті України закладених ресурсів для організації масштабних програм підтримки малого підприємництва, в умовах високого рівня системної корупції в державі, істотного рівня тіньового державного управління, яке, з одного боку, породжує тіньову економіку, а з іншого – виступає як замовник численних обтяжливих процедур державного регулювання, тільки дерегуляція може забезпечити певне покращення бізнес-клімату для малого підприємництва. Також піддається масштабній критиці термін дії, на який розроблено стратегічний документ. Експерти рекомендують істотно збільшити стратегічний горизонт – щонайменше на 5 років, оптимально – на 10 років. У цілому висновок щодо проекту Стратегії досить узгоджений: проект повинен бути відхилений і повернутий розробнику для кардинальної зміни [13].

Висновки.

Отже, підбиття підсумків реалізації планів та програм розвитку вітчизняного малого та середнього підприємництва і приведені приклади заходів державного регулятивного втручання в діяльність малих та середніх підприємств дозволяє відмітити нерезультативність та негативний вплив регулюючих інструментів державної політики в сфері розвитку малого та середнього бізнесу.

Сьогодні стратегічні державні ініціативи мають бути не результатом узагальнення попередніх проектів та програм, а якісно новим планом дій щодо розвитку малого та середнього бізнесу, що враховуватиме:

- використання кращого світового досвіду провадження державної політики в сфері розвитку малого та середнього бізнесу з урахуванням сучасних реалій української держави;

- формування законодавчої нормативно-правової бази, що забезпечуватиме стимулювання розвитку суб'єктів малого та середнього бізнесу, а не повну його дерегуляцію;

- удосконалення податкового законодавства шляхом формування гнучкої податкової політики, направленої на стимулювання розвитку вітчизняних бізнес-суб'єктів та формування сприятливого бізнес-клімату;

- формування пільгових умов для використання суб'єктами малого та середнього підприємництва державних ресурсів, зокрема фінансових, інформаційних, матеріально-технічних; інноваційних розробок та технологій;

- ініціювання державою процесу фінансування суб'єктів малого та середнього бізнесу на пільгових умовах, мінімізації кредитних ставок;

- зменшення кількості зовнішньоторговельних операцій, що підлягають регулюванню чи обмеженню;

- впровадження нових «гібридних» форм інтеграційного співробітництва малих та середніх підприємств, що передбачають співробітництво на взаємовигідних умовах без об'єднання їх власності;

- спрощення процедури перевірки сертифікатів походження товару;

- використання нових механізмів фінансування на регіональному та місцевому рівні (наприклад, використання механізму компенсації місцевими бюджетами відсоткових ставок для підприємців при створенні ними робочих місць);

- залучення міжнародних фінансово-кредитних інститутів до фінансування суб'єктів малого та середнього бізнесу, забезпечення державою захисту прав та інтересів останніх;

- збільшення прозорості відшкодування ПДВ, повернення невідшкодованого ПДВ;

- покращення рівня захисту прав інтелектуальної власності, визначення змісту всіх ключових понять в сфері інтелектуальної власності, узгодження національного законодавства згідно з актами ЄС.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Беззубова М. О. Регулювання розвитку малого і середнього бізнесу в Україні: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.04 / М. О. Беззубова // Державна установа «Інститут економіки та прогнозування Національної академії наук України». – Київ, 2010. – 22 с.
2. Геєц В. М. Особенности взаимосвязи экономических и политических предпосылок реконструктивного развития экономики Украины / В. М. Геєц // Экономика Украины. – 2016. – № 12. – С. 3-21.
3. Дикань В. Л. Украина в глобальной миросистеме: особенности и последствия государственной экономической политики / В. Л. Дикань, А. В. Обруч // Вісник економіки транспорту і промисловості. – 2017. – № 59. – С. 9-18.
4. Киндзерский Ю. В. Украина: олигархическая ловушка развития в контексте институциональных трансформаций / Ю. В. Киндзерский // Белорусский экономический журнал. – 2016. – № 4. – С. 17-36.
5. Мареніченко В. В. Механізми реалізації державного регулювання якісного розвитку малого та середнього бізнесу в Україні: дис. ... канд. наук з держ. управ.: 25.00.02 / В. В. Мареніченко // Дніпропетровський державний аграрно-економічний університет. – Дніпро, 2017. – 255 с.
6. Талан Г. О. Організаційно-економічне забезпечення розвитку малого та середнього бізнесу в системі регуляторної політики України: дис. ... канд. наук з держ. управ. / Г. О. Талан // Донецький державний університет управління. – Донецьк, 2014. – 199 с.
7. Харацишвили Ю. М. Свет и тень экономики Украины: резервы роста и модернизации / Ю. М. Харацишвили. – 2017. – Вып. 4. – С. 22-45.
8. Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні: Закон України від 22.03.2012 р. № 4618-VI. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4618-17>.
9. Про затвердження плану заходів щодо впровадження принципів Акта з питань малого бізнесу для Європи: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2010 р. № 2000-р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2000-2010%D1%80>.
10. Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми розвитку малого і середнього підприємництва на 2014-2024 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 641-р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/641-2013%D1%80#n9>.
11. Про схвалення Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 504-р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/504-2017-%D1%80>.
12. Статистична інформація: офіційний сайт Державної служби статистики України. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
13. Проект Стратегии МСП-2020 косвенно предусматривает отмену упрощенной системы налогообложения. – Режим доступа: <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2017/2/15/156381.htm>.
14. Эксперты: правительство Украины убивает малый и средний бизнес / РИА. Новости Украина. – Режим доступа : <http://rian.com.ua/analytics/20170329/1022700878.html>.
15. Фактор 3200. Как изменятся налоги для бизнеса. – Режим доступа: <http://biz.liga.net/all/all/stati/3559021-faktor-3200-kak-izmenyatsya-nalogi-dlyapredprinimateley.htm>.
16. Налоги по-новому: сколько украинцам придется отдать государству в 2017. – Режим доступа: <https://www.segodnya.ua/economics/finance/nalo-gi-po-novomu-skolko-ukraincam-prividetsya-otdatgosudarstvu-v-2017-m-784734.html>.
17. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 8 липня 2010 р. № 2464-VI. Із змінами та доповненнями внесеними Законом України від 3 жовтня 2017 р. № 2148-VIII. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2464-17>.
18. Єдиний соціальний внесок: офіційний сайт Державної фіскальної служби України. – Режим доступу : <http://kyiv.sfs.gov.ua/okremistorinki/arhiv/print-113903.html>.
19. Аналітичний звіт «Інтеграція українського МСБ в ланцюги доданої вартості ЄС. – Режим доступу : <https://issuu.com/easybusinessua/docs/report>.
20. Матвеева О. Ю. Інвестиційна привабливість регіону в контексті формування засад забезпечення його сталого розвитку / О. Ю. Матвеева, А. С. Міняйло // Аспекти публічного управління. – 2015. – № 11-12. – С. 77-89.
21. Квітка С. А. Державне управління формуванням партнерських відносин між владою та бізнесом в умовах соціальних перетворень / С. А. Квітка. – Дніпро: «Грані», 2017. – 268 с.
22. Квітка С. А. Вплив глобалізації на взаємодію бізнесу та держави в Україні / С. А. Квітка // Аспекти публічного управління. – 2014. – № 9-10. – С. 29-35.

REFERENCES

1. Bezzubova, M.O. (2010). *Rehulivannia rozvytku maloho i serednoho biznesu v Ukraini [Regulation of development of small and medium business in Ukraine]*. Candidate's abstract. Kiev [in Ukrainian].
2. Heyets, V.M. (2016). Osobennosti vzaimosvjazi jekonomicheskikh i politicheskikh predposylok rekonstruktivnogo razvitija jekonomiki Ukrainy [Features of the relationship between economic and political prerequisites for the reconstruction of the Ukrainian economy]. *Economy of Ukraine*, 12, 3-21 [in Russian].
3. Dikan, V.L., & Obruch, A.V. (2017). Ukraina v global'noj mirosisteme: osobennosti i posledstvija gosudarstvennoj jekonomicheskij politiki [Ukraine in the global world system: features and consequences of state economic policy]. *Bulletin of the Economy of Transport and Industry*, 59, 9-18 [in Russian].
4. Kindzersky, Yu.V. (2016). Ukraina: oligarhicheskaja lovushka razvitija v kontekste institucional'nyh transformacij [Ukraine: Oligarchic Development Trap in the Context of Institutional Transformations]. *The Belarusian Economic Journal*, 4, 17-36 [in Russian].
5. Marenichenko, V.V. (2017). *Mekhanizmy realizatsii derzhavnoho rehulivannia yakisnoho rozvytku maloho ta serednoho biznesu v Ukraini [Mechanisms for the implementation of state regulation of qualitative development of small and medium business in Ukraine]*. Candidate's thesis. Dnipro [in Ukrainian].

6. Talan, G.O. (2014). *Orhanizatsiino-ekonomichne zabezpechennia rozvytku maloho ta serednoho biznesu v systemi rehuliatornoi polityky Ukrainy [Organizational and economic support of small and medium business development in the system of regulatory policy of Ukraine]*. Candidate's thesis. Donetsk [in Ukrainian].
7. Kharazishvili, Yu.M. (2017). *Svet i ten' jekonomiki Ukrainy: rezervy rosta i modernizacii [Light and shadow of Ukraine's economy: reserves of growth and modernization]*. Vol. 4, 22-45 [in Russian].
8. *Pro rozvytok ta derzhavnu pidtrymku maloho i serednoho pidpriemnytstva v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 22.03.2012 r. № 4618-VI [About development and state support of small and medium enterprises in Ukraine: Law of Ukraine dated March 22, 2012 № 4618-VI]*. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4618-17> [in Ukrainian].
9. *Pro zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo vprovadzhennia pryntsyypiv Akta z pytan maloho biznesu dlia Yevropy: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 20 zhovtnia 2010 r. № 2000-r. [On Approval of the Plan of Measures to Implement the Principles of the Small Business Act for Europe: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated October 20, 2010 № 2000-r.]*. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2000-2010%D1%80> [in Ukrainian].
10. *Pro skhvalennia Kontseptsii Zahalnoderzhavnoi prohramy rozvytku maloho i serednoho pidpriemnytstva na 2014-2024 roky: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28 serpnia 2013 r. № 641-r. [On Approval of the Concept of the National Development Program for the Development of Small and Medium-Sized Enterprises for 2014-2024: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated August 28, 2013 № 641-p.]*. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/641-2013%D1%80#n9> [in Ukrainian].
11. *Pro skhvalennia Stratehii rozvytku maloho i serednoho pidpriemnytstva v Ukraini na period do 2020 roku: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24 travnia 2017 r. № 504-r [On Approval of the Strategy for the Development of Small and Medium-Sized Entrepreneurship in Ukraine for the Period until 2020: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated May 24, 2017 № 504-p.]*. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/504-2017-%D1%80> [in Ukrainian].
12. *Statystychna informatsiia: ofitsiinyi sait Derzhavnoi sluzhby statystyky Ukrainy [Statistical information: official site of the State Statistics Service of Ukraine]*. Retrieved from: <http://www.ukrstat.gov.ua/> [in Ukrainian].
13. *Proekt Strategii MSP-2020 kosvenno predusmatryvaet otmenu uproszhennoj sistemy nalogooblozhenija [The draft SME Strategy 2020 indirectly provides for the abolition of the simplified taxation system]*. Retrieved from: <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2017/2/15/1563.htm> [in Russian].
14. Jeksperty: pravitel'stvo Ukrainy ubivaet malyj i srednij biznes [Experts: Ukrainian government kills small and medium business]. *RIA. News Ukraine*. Retrieved from: <http://rian.com.ua/analytics/20170329/1022700878.html> [in Russian].
15. *Faktor 3200. Kak izmenjatsja nalogi dlja biznesa [Factor 3200. How taxes change for business]*. Retrieved from: <http://biz.liga.net/all/all/stati/3559021.htm> [in Russian].
16. *Nalogi po-novomu: skol'ko ukraincam pridetsja otdat' gosudarstvu v 2017 [Taxes in a new way: how many Ukrainians will have to give to the state in 2017]*. Retrieved from: <https://www.segodnya.ua/economics/finance/nalogi-po-novomu-skol-ukrainsk-pridetsya-otdatgosudarstvu-v-2017-m-784734.html> [in Ukrainian].
17. *Pro zbir ta oblik yedynoho vnesku na zahalnooboviazkove derzhavne sotsialne strakhuvannia: Zakon Ukrainy vid 8 lypnia 2010 r. № 2464-VI. Iz zminyamy ta dopovnenniamy vnesenyymy Zakonom Ukrainy vid 3 zhovtnia 2017 r. № 2148-VIII [On collection and accounting of a single contribution to the compulsory state social insurance: Law of Ukraine dated July 8, 2010 № 2464-VI. As amended and supplemented by the Law of Ukraine of October 3, 2017, № 2148-VIII]*. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/law/show/2464-17> [in Ukrainian].
18. *Yedynyi sotsialnyi vnesok: ofitsiinyi sait Derzhavnoi fiskalnoi sluzhby Ukrainy [Single Social Contribution: Official Website of the State Fiscal Service of Ukraine]*. Retrieved from: <http://kyiv.sfs.gov.ua/okremistorinki/arhiv/print-113903.html> [in Ukrainian].
19. *Analitichnyi zvit «Intehratsiia ukrainskoho MSB v lantsiuhy dodanoi vartosti Yes [Analytical report «Integration of Ukrainian SMEs in the EU added value chain]*. Retrieved from: <https://issuu.com/easybusinessua/docs/report> [in Ukrainian].
20. Matveieva, O.Yu., & Minyaylo, A.S. (2015). Investytsiina pryvablyvist rehionu v konteksti formuvannia zasad zabezpechennia yoho staloho rozvytku [Investment attractiveness of the region in the context of forming the basis for ensuring its sustainable development]. *Aspects of Public Administration, 11-12, 77-89* [in Ukrainian].
21. Kvitka, S.A. (2017). *Derzhavne upravlinnia formuvanniam partnerskykh vidnosyn mizh vladoiu ta biznesomv umovakh sotsialnykh peretvoren [State Management of the Formation of Partnership Relations between Government and Business in the Context of Social Transformations]*. Dnipro: Grani [in Ukrainian].
22. Kvitka, S.A. (2014). *Vplyv hlobalizatsii na vzaiemodiiu biznesu ta derzhavy v Ukraini [The Impact of Globalization on the Interaction of Business and State in Ukraine]*. *Aspects of public administration, 9-10, 29-35* [in Ukrainian].

Каюн Сергій Васильович

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

Email: filosof2122614@gmail.com

Kaiun Serhii

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

Цитування: Каюн С. В. Особливості державного регулювання у сфері розвитку малого та середнього бізнесу в Україні / С. В. Каюн // *Аспекти публічного управління*. – 2018. – Т. 6. – № 11-12. – С. 56-63.

Citation: Kaiun, S.V. (2018). *Osoblyvosti derzhavnoho rehuliuвання u sferi rozvytku maloho ta serednoho biznesu v Ukraini [Features of governing small and medium business development in Ukraine]*. *Public administration aspects, 6 (11-12), 56-63*.

Стаття надійшла / Article arrived: 02.11.2018

Схвалено до друку / Accepted: 06.12.2018

Система захисту прав дітей як об'єкт державної політики

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

Встановлено, що захист прав дітей в Україні є одним із пріоритетних напрямів державної політики, проте через недостатній рівень залучення до системи елементів оцінювання остання є неефективною й шкідливою як для дітей, так і для суспільства. З'ясовано особливості, які слід враховувати під час оцінювання, до яких відносяться особливості сфери послуг загалом – об'єктом оцінювання виступає діяльність організації, що надає послугу; складність чисельного виразу якості послуг; споживач послуги сам виступає учасником процесу надання послуги, відтак якість має відповідати його очікуванням; послуги не зберігаються, вони реалізуються в процесі контакту зі споживачем. Встановлено, що друга група особливостей обумовлена специфікою власне сфери захисту прав дітей, адже неможливо оцінити ступінь задоволення потреб, що є одним із важливих показників при оцінюванні ефективності публічних послуг. Це пов'язане з тим, що діти не являють собою реальних споживачів, тобто таких осіб, які самі вирішують, потрібна їм допомога чи ні, слід їй бути влаштованій до інтернатного закладу чи ні, які вимоги висувати до послуг, що їй надаються й т. і.

Розкрито роль Національної стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 роки в розбудові системи захисту прав дітей на нових засадах. З'ясовано, що в документі закладено основи для застосування оцінювання як одного з ключових моментів досягнення поставлених у Стратегії цілей. Адже в ній містяться елементи попереднього оцінювання, а також закладено базу для проміжного й підсумкового оцінювання.

Ключові слова: заклади інституційного догляду; державна політика; потреби; оцінювання; показники; особливості сервісної сфери; соціальні послуги

The system of protection of the rights of children as a object of government policy

Serohina T.V. Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine

There is no doubt that the evaluation system should be an integral part of the management of any sphere. However, in the context of this study, the actuality is exacerbated by the fact that children are one of the most vulnerable strata of Ukrainian society. Insufficient attention to problematic issues in this area entails consequences for each child as well as for society as a whole. Evidence of the priority of this direction of state policy is the participation of the state in a number of international documents in this area, which include the UN Convention on the Rights of the Child, the agreements within the framework of the Council of Europe and the Hague Conference on Private International Law, the Convention on Civil Aspects of International Child Abduction, European Convention on the Exercise of Children's Rights, Convention on contact with children, etc. Despite the declared principles and high level of financing, there are no noticeable changes.

Consequently, it is considered necessary to introduce into the management the evaluation system, which will answer a number of questions: Have the planned results been achieved? How positive were the assumptions about the results of the policy / program / project? How effective, productive and sustainable are the changes? Evaluating the results of the policy / program / project gives feedback on the achievement of the policy / program / project objectives and objectives. In the context of the research it is impossible not to take into account the features of the service sphere, which include the following: the object of evaluation is the activities of the organization providing the service; the complexity of the numerical expression of the quality of services; the consumer of the service itself acts as a participant in the process of rendering the service; therefore, the quality must meet its expectations; services are not stored, they are realized in the process of contact with the consumer.

On the other hand, the peculiarities of the sphere of children's rights protection should also be taken into account, as it is impossible to assess the degree of satisfaction of needs, which is one of

the important indicators in assessing the effectiveness of public services. This is due to the fact that children do not represent real consumers, that is, those who decide for themselves, need help or not, should be arranged in the residential institution or not, what requirements for the services provided to them and t.

The National Strategy for the Reform of the Institutional Care and the Rearing of Children for 2017-2026 is intended to promote the development of a system for protecting children's rights under the new principles. Among other things, the document provides the basis for applying evaluation as one of the key points in achieving the goals set in the Strategy. First, the Strategy contains elements of the preliminary assessment, which is carried out before the implementation of the program documents, and creates the preconditions for conducting qualitative evaluation at subsequent stages. In particular, the document discloses existing problems, describes the institutional structure, identifies the indicators, including the number of children in institutions of institutional care and upbringing of children, the percentage of children who have orphan status or a child deprived of parental care, the number of children, who have a disability, etc.

Secondly, the Strategy contains a basis for evaluating the effectiveness. In particular, the Action Plan for the implementation of Stage I of the Strategy defines the measures responsible for implementation, terms of implementation and indicators. Indicators include: the number of children covered by inclusive education; the number of orphans provided with housing, children deprived of parental care; the number of children who are raised in institutions of institutional care and upbringing of children, etc.

Thirdly, the Strategy contains data on the expected results, which include: the suspension of placement by the year 2020 of children up to three years of age prior to institutional care and upbringing; the termination by 2026 of activity of all types of institutional care institutions and the upbringing of children in which more than 15 pupils live; providing children and families with children with access to services according to their needs in each territorial community, etc.

To date, the establishment of a regional Register of children of institutional care and education institutions (electronic database) has been started, which will provide an opportunity to receive updated data on the number of pupils in institutions and their needs in terms of settlements and to plan content and volume support services for children returning from institutional institutions to the community and their families.

Keywords: *institutions of institutional care; state policy; needs; evaluation; indicators; service sector features; social services*

Система защиты прав детей как объект государственной политики

Серегина Т.В. Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Установлено, что защита прав детей в Украине является одним из приоритетных направлений государственной политики, но в связи с недостаточным уровнем привлечения в систему элементов оценивания, последняя – неэффективна и вредна как для детей, так и для общества. Раскрыто, что специфика, которую следует учитывать во время оценивания, обусловлена особенностями сферы услуг, как то, что объектом оценивания выступает деятельность организации, которая оказывает услугу; сложность численного выражения качества услуг; потребитель услуги сам выступает участником процесса оказания услуги, исходя из чего, качество должно отвечать его ожиданиям; услуги не хранятся, они реализуются в процессе контакта с потребителем. Установлено, что другая группа особенностей обусловлена спецификой собственно сферы защиты прав детей, так как невозможно оценить степень удовлетворения потребностей, что является одним из важных показателей при оценивании эффективности публичных услуг. Это связано с тем, что дети не представляют из себя реальных потребителей, то есть таких особ, которые могут сами решать, нужна ли им помощь или нет, необходимо ли ее устраивать в интернат или нет, какие требования выдвигать к услугам, которые ей оказываются и т. п.

Раскрыто роль Национальной стратегии реформирования системы институционального ухода и воспитания детей на 2017–2026 года в развитии системы защиты прав детей на новых принципах.

Вияснено, що в документі заложено основу для применения оцінювання як одного из ключевых моментов достижения поставленных в Стратегии целей. Это связано с тем, что в ней содержатся элементы предварительного оцінювання, а также заложено базу для промежуточного и итогового оцінювання.

Ключевые слова: учреждения институционального ухода; государственная политика; оцінювание; показатели; особенности сервисной сферы; социальные услуги

Постановка проблеми.

Сім'я як соціально-біологічний інститут, основою якого виступають відносини подружжя та батьківські відносини, виступає найкращим середовищем для виховання дитини. Саме у безпечній і стабільній родині гарантуються індивідуальна увага і турбота, захист від насильства, виховання і розвиток у люблячій атмосфері. Проте, попри значні кроки держави, не всі діти мають можливість зростати в сім'ї або умовах, наближених до сімейних. І однією з ключових проблем при цьому виступає недостатній рівень запровадження системи оцінювання у сферу захисту прав дітей.

Аналіз досліджень і публікацій.

Вказуючи на пріоритетну роль оцінювання у сучасній системі публічного управління, його сутність та місце в управлінському процесі розкрито такими вітчизняними науковцями як М. Лесечко, Т. Маматова, П. Надолішній, Н. Нижник, О. Оболенський, С. Серьогін, Д. Сухінін, І. Хожило, А. Чемерис, Ю. Шаров та ін.

Попри значний науковий інтерес до досліджуваної проблеми, питання оцінювання в контексті захисту прав дітей залишається не розкритим, що й обумовило актуальність дослідження.

Мета дослідження полягає в визначенні передумов оцінювання в системі захисту прав дітей в Україні.

Виклад основного матеріалу.

Тривале перебування дитини поза межами сім'ї призводить до руйнування її особистісних зв'язків з батьками, дитина починає відставати в фізичному та емоційному розвитку, в неї починаються складнощі у спілкуванні, що згодом стає на заваді її успішної соціальної інтеграції. Діти виростають невідповідними до самостійного життя, не мають необхідних соціальних умінь і навичок.

Особливо негативними є наслідки такого догляду та виховання для дітей віком до трьох років, у яких найбільше спостерігається затримка фізичного та психоемоційного розвитку. Більшість дітей перебувають у закладах тривалий час – понад три, а іноді понад 10 років. В умовах інституційного догляду особистість дитини є не цінністю, а лише частиною групи, колективу. Персонал інтернату, піклуючись про всіх дітей, насправді дуже мало знає про кожну конкретну дитину.

Крім того, відсутність належної фахової підтримки сімей з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, повільні темпи розвитку інклюзивного навчання призводять до того, що десятки тисяч дітей щороку потрапляють до закладів інституційного догляду та виховання дітей. Також підсилюється негативна тенденція, коли батьки після розміщення дитини в інституції перекладають відповідальність за виховання дитини на державу. І попри те, що діти можуть мати батьків, які не позбавлені батьківських прав, більшість із них в сім'ї не повертаються. До того ж такі діти не можуть бути всиновленими чи влаштованими в сімейні форми виховання [2].

Далеко не кожна дитина в Україні має можливість зростати в сприятливому сімейному оточенні. З одного боку, в українському суспільстві загальноприйнятою є думка, що єдиною можливістю захисту прав дитини є інтернати й дитячі будинки.

З іншого боку, держава вживає комплекс заходів із метою захисту прав дітей, проте питання відсутності при цьому системних змін поки що залишається відкритим. Однією з передумов при цьому виступає традиційний акцент у функціонуванні публічної влади на здійсненні заходів. Натомість в сучасних умовах необхідна трансформація в бік досягнення результатів: «робота української влади щодо впровадження державної політики зосереджена переважно на

«діяльності» та «заходах», а не результатах та наслідках державної політики. Ми мало аналізуємо та фіксуємо свій успіх та помилки, мало вчимося на попередньому досвіді впровадження державної політики» [5].

Особливої актуальності це набуває в умовах, коли захист прав дитини виступає одним із пріоритетних напрямів державної політики. Свідченням виступила участь держави в цілому ряді міжнародних документів у цій сфері, до яких відносяться Конвенція ООН про права дитини, договори в рамках Ради Європи та Гаазької конференції з міжнародного приватного права, Конвенція про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей, Європейська конвенція про здійснення прав дітей, Конвенція про контакт з дітьми тощо.

Невід'ємним елементом реалізації державної політики виступає відповідність фінансового забезпечення. Так, на утримання інтернатних закладів у 2017 році було виділено більше 7,5 млрд. грн., у 2018 році передбачено збільшення видатків на 30 %. Понад 70 % загального фінансування йде на оплату праці персоналу, 14 % – на оплату комунальних послуг та утримання будівель, 13 % – на харчування дітей, менше 2 % – на придбання одягу дітям та менше 1 % на їх лікування. Таким чином, попри високий рівень фінансування, лише незначний відсоток коштів витрачається безпосередньо на потреби дитини. Система інституційного догляду та виховання дітей є не лише затратною, а також неефективною та шкідливою як для самої дитини, так і для її сім'ї та суспільства в цілому.

Наближення вітчизняної системи захисту прав дітей до сучасних європейських стандартів передбачає впровадження системи управління якістю (СУЯ): «Впровадження і сертифікація СУЯ в будь-яких організаціях приводить до підвищення результативності, узгодженості робіт, раціонального використання ресурсів, фокусування уваги на споживачах і, як наслідок, до підвищення задоволеності споживачів» [6].

Невід'ємними елементами запровадження СУЯ виступають моніторинг і оцінювання. Проте в інституційній системі сфери захисту прав дітей етап оцінювання здебіль-

шого носить фрагментарний характер. Проявність такої тенденції йдеться в дослідженнях вітчизняних науковців: «елементи оцінювання використовуються в Україні при розробці нормативно-правових актів, стратегічному плануванні, у бюджетному процесі. Проте цей інструмент необхідно застосовувати значно ширше для оцінювання: досягнення стратегічних цілей на політичному рівні; діяльності окремих державних інституцій; роботи окремих структурних підрозділів у досягненні цілей організації; роботи окремих державних службовців» [5].

Загальноприйнятним визначенням поняття «оцінювання» на сьогоднішній день виступає наступне: «оцінювання – це визначення змін за результатами реалізації політики / програми / проекту, задля того, аби розуміти: Чи були досягнуті заплановані результати? Наскільки вірними були припущення щодо результатів політики / програми / проекту? Наскільки ефективними, результативними і стійкими є зміни? Оцінювання результатів політики / програми / проекту дає зворотній зв'язок щодо досягнення мети та завдань політики / програми / проекту. Оцінювання є основою для прийняття рішень та належного планування, ефективного використання коштів. Оцінювання створює передумови для удосконалення політики / програми / проекту, оскільки дозволяє навчатися на основі уроків попереднього досвіду. Оцінювання забезпечує реалізацію принципів належного врядування (ефективності, результативності, відкритості, підзвітності)» [3].

При цьому слід чітко відмежувати поняття оцінювання й моніторингу, адже оцінювання – це аналіз, який застосовується час від часу, а моніторинг це постійний збір інформації та її реєстрація за показниками, визначеними заздалегідь. До того ж моніторинг спрямований на спостереження за процесами, що відбуваються, натомість оцінювання спрямоване на аналіз відповідності результатів очікуванням. Отже, в Глосарії термінів з моніторингу та оцінювання зазначено, що моніторинг це «збір та аналіз даних за попередньо визначеними кількісними та якісними показниками для визначення стану системи, проекту, процесу, продукту,

послуги, програми. Моніторинг дозволяє акумулювати необхідну для оцінювання інформацію та сприяє вчасному виробленню рішень» [3].

Проте значний вплив на якість оцінювання здійснюють особливості сервісної сфери, до яких відносяться наступні: об'єктом оцінювання виступає діяльність організації, що надає послугу; складність чисельного виразу якості послуг; споживач послуги сам виступає учасником процесу надання послуги, відтак, якість має відповідати його очікуванням; послуги не зберігаються, вони реалізуються в процесі контакту з споживачем.

В контексті дослідження не можна оминути увагою питання розгляду сфери захисту прав дітей як частини соціальної сфери й аналогічним чином надання послуг у сфері захисту прав дітей як одного з різновидів соціальних послуг, адже: «соціальні послуги – комплекс заходів із надання допомоги особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самотійно їх подолати, з метою розв'язання їхніх життєвих проблем» [8]. При цьому складні життєві обставини в Законі розкриваються як «обставини, спричинені інвалідністю, віком, станом здоров'я, соціальним становищем, життєвими звичками і способом життя, внаслідок яких особа частково або повністю не має (не набула або втратила) здатності чи можливості самотійно піклуватися про особисте (сімейне) життя та брати участь у суспільному житті» [8].

Зазначений Закон є профільним у системі надання соціальних послуг й суттєвим кроком щодо запровадження елементів оцінювання виступають положення ст. 1, присвячені трактуванню серед інших таких понять як показники якості соціальних послуг, що визначено як сукупність показників, які використовуються для оцінювання діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги, які ґрунтуються на позитивній результативності соціальних послуг відносно її одержувачів і ступеня задоволення їх потреби в цих послугах. Також міститься визначення поняття «державний стандарт соціальної послуги – визначені нормативно-правовим актом центрального органу виконавчої влади у сфері соціальної політики зміст та обсяг, норми і

нормативи, умови та порядок надання соціальної послуги, показники її якості» [8]. Зазначених у нормативному акті положень недостатньо для розбудови ефективної й результативної системи надання соціальних послуг. Невідповідність нормативної бази до сучасних умов функціонування в тому числі й системи захисту прав дітей обумовлюють у свою чергу гальмування задекларованих державою реформ.

Відтак, запровадження елементів оцінювання в функціонування системи захисту дітей в ЗУ не знайшло належного висвітлення. Теоретики розділяють оцінювання якості публічних послуг на три основні елементи – це по-перше, оцінювання якості послуг споживачами, по-друге, оцінювання особами, що уповноважені надавати послугу й, по-третє, оцінка якості й достатності ресурсного забезпечення. [4].

Проте в сфері захисту прав дітей складність оцінювання полягає в частині оцінювання якості послуг споживачами, наприклад, неможливо оцінити ступінь задоволення потреб, що є одним із важливих показників при оцінюванні ефективності публічних послуг. Це пов'язане з тим, що діти не являють із себе реальних споживачів, тобто таких осіб, які самі вирішують, потрібна їм допомога чи ні, слід їй бути влаштованій до інтернатного закладу чи ні, які вимоги висувати до послуг, що їй надаються й т. і.

Сприяти побудові системи захисту прав дітей за новими принципами покликана Національна стратегія реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 роки (далі – Стратегія) [7], затверджена Кабінетом Міністрів України від 09 серпня 2017 року № 526-р. Серед іншого, в документі закладено основи для застосування оцінювання як одного з ключових моментів досягнення поставлених у Стратегії цілей.

По-перше, Стратегія містить в собі елементи попереднього оцінювання, яке виконується перед початком реалізації програмних документів і створює передумови для проведення якісного оцінювання на подальших етапах. Зокрема, в документі розкрито існуючі проблеми, охарактеризовано інституційну структуру, визначено показни-

ки, серед яких – кількість дітей, які перебувають в закладах інституційного догляду та виховання дітей, відсоток дітей, які мають статус дитини-сироти або дитини, позбавленої батьківського піклування, кількість дітей, які мають інвалідність та ін. При цьому слід відмітити, що, на жаль, на сьогоднішній день в Україні відсутні нормативні рамки для процедури попереднього оцінювання при підготовці правових актів.

По-друге, Стратегія містить в собі базу для оцінювання ефективності. Зокрема, План заходів із реалізації I етапу Стратегії визначає заходи, відповідальних за виконання, строки виконання й індикатори. До індикаторів віднесено: кількість дітей, охоплених інклюзивним навчанням; чисельність забезпечених житлом дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування; кількість дітей, які виховуються в закладах інституційного догляду та виховання дітей тощо. Результати оцінювання ефективності являють із себе основу для подальшого прийняття рішень.

По-третє, в Стратегії містяться дані про очікувані результати, до яких відносяться: припинення з 2020 року влаштування дітей віком до трьох років до закладів інституційного догляду та виховання дітей; припинення до 2026 року діяльності всіх типів закладів інституційного догляду та виховання дітей, у яких проживає більше ніж 15 вихованців; забезпечення у кожній територіальній громаді дітям та сім'ям з дітьми доступу до послуг відповідно до їх потреб тощо.

На сьогоднішній день розпочато створення регіонального Реєстру дітей-вихованців закладів інституційного догляду та виховання дітей (електронна база даних), що надасть можливість отримувати актуалізовані дані щодо кількості дітей-вихованців в інституційних закладах та їх потреб у розрізі населених пунктів та здійснювати планування щодо змісту та обсягів послуг із підтримки дітей, які повернуться із інституційних закладів у громади, та їх сімей. Регіональний реєстр дітей-вихованців закладів інституційного догляду та виховання дітей має стати на етапі під час здійснення моніторингу та оцінювання процесів реформування системи інституційного догляду та виховання дітей,

в тому числі успішності реінтеграції дітей із закладів у біологічні чи замісні сім'ї.

Основа для змін у Дніпропетровській області закладено Угодою про співробітництво з Дніпропетровською обласною державною адміністрацією, Дніпропетровською обласною радою та Представництвом благодійної організації «Надія і житло для дітей» [1], що виступає експертом і консультантом із впровадження реформи.

Створено регіональну Міжвідомчу робочу групу з реформування системи інституційного догляду та виховання дітей. Ініційовано процеси формування міжвідомчих робочих груп із реформування системи інституційного догляду та виховання дітей в районах, містах та об'єднаних територіальних громадах Дніпропетровської області. Станом на 15 вересня 2018 р. міжвідомчі робочі групи були створені на 63 територіях, що складає 65 % від загальної чисельності адміністративно-територіальних одиниць області.

Здійснюються заходи щодо розвитку компетентності членів міжвідомчих робочих груп у сфері реформування системи інституційного догляду та виховання дітей. Участь у навчанні взяли 102 особи з 50 адміністративно-територіальних одиниць, які є членами робочих груп та представляють органи державної влади та місцевого самоврядування, зокрема службу у справах дітей, управління соціального захисту, центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, а також організації сфери освіти, охорони здоров'я та громадські об'єднання.

Ґрунтуючись на узагальненні теоретичних та практичних напрацювань відносно запровадження оцінювання в систему захисту прав дітей, враховуючи сучасні пріоритети державної політики, доцільним виглядає створення відповідного організаційно-правового підґрунтя для розвитку системи відповідно до європейських стандартів.

Висновки.

Попри задекларовані принципи та високий рівень фінансування сфери захисту прав дітей, система є неефективною й шкідливою як для дітей, так і для суспільства, що зумовлює необхідність залучення оцінювання. При цьому слід враховувати особливості як

сфери послуг загалом (об'єктом оцінювання виступає діяльність організації, що надає послугу; складність чисельного виразу якості послуг; споживач послуги сам виступає учасником процесу надання послуги, відтак, якість має відповідати його очікуванням; послуги не зберігаються, вони реалізуються в процесі контакту з споживачем), так і сфери захисту прав дітей, адже неможливо оцінити ступінь задоволення потреб, що є одним із важливих показників при оцінюванні ефективності публічних послуг. Це пов'язане з тим, що діти не являють собою реальних споживачів, тобто таких осіб, які самі вирішують, потрібна їм допомога чи ні, слід їй бути влаштованій до інтернатного закладу чи ні, які вимоги висувати до послуг, що їй надаються й т. і.

Сприяти побудові системи захисту прав дітей за новими принципами покликана Національна стратегія реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 роки. Серед іншого, в доку-

менті закладено основи для застосування оцінювання як одного з ключових моментів досягнення поставлених у Стратегії цілей. По-перше, Стратегія містить в собі елементи попереднього оцінювання, зокрема в документі розкрито існуючі проблеми, охарактеризовано інституційну структуру. По-друге, Стратегія містить в собі базу для оцінювання ефективності. Зокрема, План заходів із реалізації I етапу Стратегії визначає заходи, відповідальних за виконання, строки виконання й індикатори. По-третє, в Стратегії містяться дані про очікувані результати, до яких відносяться: припинення з 2020 року влаштування дітей віком до трьох років до закладів інституційного догляду та виховання дітей; припинення до 2026 року діяльності всіх типів закладів інституційного догляду та виховання дітей, у яких проживає більше ніж 15 вихованців; забезпечення у кожній територіальній громаді дітям та сім'ям із дітьми доступу до послуг відповідно до їх потреб тощо.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Благодійна організація «Надія і житло для дітей». – Режим доступу : <http://hopeandhomes.org.ua/>
2. Постолук Г. Дорожня карта реформи: міцні сім'ї, захищені діти. Методичні рекомендації щодо реформування системи захисту дітей на рівні району / об'єднаної територіальної громади : метод. посіб. / авт.-упорядн. : Г. Постолук, Н. Татарчук, О. Мороз [та інш.]; Hope and Homes for Children. – Київ : БО «Надія і житло для дітей», 2018. – 104 с.
3. Горошко А. Глосарій термінів з моніторингу та оцінювання / А. Горошко, Т. Нарчинська, І. Озимок, В. Тарнай. – 2-е видання. – Київ.: Українська асоціація оцінювання. – 2016. – 53 с.
4. Горемікіна Ю. Моніторинг і оцінювання якості та ефективності соціальних послуг: прикладний аспект / Ю. В. Горемікіна // Демографія та соціальна економіка. – 2016. – № 3(28). – С. 122-132.
5. Кравчук І. Оцінювання державної політики в Україні / І. Кравчук // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2010. – № 4. – С. 72-79.
6. Маматова Т. В. Впровадження систем управління якістю при наданні муніципальних послуг: існуючі практики та напрями вдосконалення / Т. В. Маматова // Аспекти публічного управління. – 2013. – № 1. – С. 105-112
7. Про Національну стратегію реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 серп. 2017 р. № 526-р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/526-2017-p>.
8. Про соціальні послуги : Закон України від 19 чер. 2003 р. – № 966-IV // Відом. Верховної Ради України. – 2003. – № 45. – С. 358.

REFERENCES

1. *Blahodiina orhanizatsiia «Nadiia i zhytlo dlia ditei» [Charity organization «Hope and housing for children»]*. Retrieved from: <http://hopeandhomes.org.ua/> [in Ukrainian].
2. Postoliuk, H., Tatarchuk, N., & Moroz, O. (2018). *Dorozhnia karta reformy: mitsni simi, zakhyscheni dity. Metodichni rekomendatsii shchodo reformuvannia systemy zakhystu ditei na rivni raionu / obiednanoi terytorialnoi hromady [Road Map of Reform: Strong Families, Protected Children. Methodical recommendations on reforming the system of protection of children at the district / united territorial community]*. Kyiv : BO «Nadiia i zhytlo dlia ditei» [in Ukrainian].
3. Horoshko, A., Narchynska, T., Ozymok, I., & Tarnai, V. (2016). *Hlosarii terminiv z monitorynhu ta otsiniuvannia [Glossary of terms for monitoring and evaluation]*. Kyiv.: Ukrainka asotsiatsiia otsiniuvannia [in Ukrainian].
4. Horemikina, Yu. (2016). *Monitorynh i otsiniuvannia yakosti ta efektyvnosti sotsialnykh posluh: prykladnyi aspekt [Monitoring and evaluation of the quality and efficiency of social services: the applied aspect]*. *Demohrafiia ta sotsialna ekonomika*, 3 (28), 122-132 [in Ukrainian].
5. Kravchuk, I. (2010). *Otsiniuvannia derzhavnoi polityky v Ukraini [Evaluation of State Policy in Ukraine]*. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy*, 4, 72-79 [in Ukrainian].

6. Mamatova, T.V. (2013). Vprovadzhennia system upravlinnia yakistiu pry nadanni munitsypalnykh posluh: isnuuchy praktyky ta napriamy vdoskonalennia [Introduction of quality management systems in the provision of municipal services: existing practices and directions of improvement]. *Aspects of public administration*, 1, 105-112 [in Ukrainian].
7. Pro Natsionalnu stratehiu reformuvannia systemy instytutsiinoho dohliadu ta vykhovannia ditei na 2017–2026 roky: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 9 serp. 2017 r. № 526-r. [About the National Strategy for the Reform of the Institutional Care and Keeping of Children for 2017–2026: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated August 9, 2017 p. № 526-p.]. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/526-2017-r> [in Ukrainian].
8. Pro sotsialni posluhy: Zakon Ukrainy vid 19 cher. 2003 r. – № 966-IV [On Social Services: Law of Ukraine dated 19 June. 2003 – № 966-IV]. (2003). *Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 45, 358 [in Ukrainian].

Серьогіна Тетяна Володимирівна

Кандидат наук з державного управління, доцент
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

Serohina Tetiana

Ph. D., Assoc. Prof.
Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy
for public administration under the President of Ukraine
29, Hoholya str., Dnipro, 49044, Ukraine

Email: seregina.dridu@gmail.com

Цитування: Серьогіна Т. В. Система захисту прав дітей як об'єкт державної політики / Т. В. Серьогіна // *Аспекти публічного управління*. – 2018. – Т. 6. – № 11-12. – С. 64-71.

Citation: Serohina, T.V. (2018). Systema zakhystu prav ditei yak ob'iekt derzhavnoi polityky [The system of protection of the rights of children as a object of government policy]. *Public administration aspects*, 6 (11-12), 64-71.

Стаття надійшла / Article arrived: 05.11.2018

Схвалено до друку / Accepted: 08.11.2018

DOI: 10.15421/151876

УДК: 351

Регіоналізація, децентралізація та адміністративна реформа в Європі: теоретико-методологічний аспект

Курілов Ю. Ю. Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України

В даній статті було опрацьовано усі можливі типології процесу децентралізації. Було виявлено, що децентралізація позначає складний теоретично процес, який виявляється, згідно методології, у процесі децентралізації влади, деконцентрації влади та регіоналізації територій. Тобто було з'ясовано, що децентралізація також ускладнюється процесом адміністративної реформи. Для України на даному етапі притаманна реформа децентралізації та адміністративна реформа суб'єктів базового рівня, громад. Адміністративна реформа позначає делегацію, передачу влади та повноважень громадам у встановлених для них межах територіально, згідно перспективного плану розвитку, що є встановленим Міністерством регіонального розвитку. Також вважається, що децентралізація є економічним засобом, який призводить до економічного зростання, хоча, як було виявлено, сам процес може супроводжуватися такими явищами, як регіоналізація одних територій (збагаченням та укрупненням території в її історико-економічних, територіальних межах), так і периферізацією інших територій (їх збіднінням та атомізацією). Процес децентралізації є складним процесом як в силу юридичних чинників, так і фінансових, оскільки в різних країнах діють різні підходи в плані організації та фінансування подібних територіальних суб'єктів. На нашу думку, європейський досвід є актуальним для України, оскільки багато країн Європейського Союзу пройшли через дану реформу. Також в роботі були висвітлені такі поняття, як децентралізована унітарна та регіоналізована унітарна держави.

Ключові слова: *децентралізація влади; децентралізована унітарна держава; регіоналізація територій; регіоналізована унітарна держава*

Regionalization, decentralization and administrative reform in Europe: theoretical and methodological aspect

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

Basically this article is divided into three parts – theoretical points of the decentralization of powers, methodological points of territorial and political regionalization and the basis and principals of administrative systems, especially concerning the historical borders of the territories and regions, in different countries of Europe. We found out that all that kinds of abovementioned processes principally are counted as a theoretical part of the decentralization process. We opened in this paper such definitions as decentralized unitary country and regionalized unitary country. We strongly think that decentralized unitary country precedes the regionalized unitary country, because as we found, process of decentralization and regionalization basically are the parts of one united historical process, where the decentralization is first, and regionalization is a second part. Abovementioned processes are actual for Ukraine, because now our country is on the way of reforms, especially into the reform of decentralization. So, we could try to analyse how deep decentralization and administrative reform could go and supposed that except of decentralization, regionalization of powers could not be actual in close perspective, but is actual from the theoretical and methodological points of view.

Keywords: *decentralization of power; decentralized unitary state; regionalization of territories; regionalized unitary state*

Регионализация, децентрализация и административная реформа в Европе: теоретико-методологический аспект

Курилов Ю. Ю. *Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

В данной статье были обработаны все возможные типологии процесса децентрализации. Было обнаружено, что децентрализация означает сложный теоретически процесс, который воспроизводится, согласно методологии, в процессе децентрализации власти, деконцентрации власти и регионализации территорий. То есть было выяснено, что децентрализация осложняется процессом административной реформы. Для Украины на данном этапе присуща реформа децентрализации и административная реформа субъектов базового уровня, общин. Административная реформа означает делегацию, передачу власти и полномочий общинам в установленных для них пределах территориально, согласно перспективному плану развития, который установлен Министерством регионального развития. Также считается, что децентрализация является экономическим средством, которое приводит к экономическому росту, хотя, как было обнаружено, сам процесс может сопровождаться такими явлениями, как регионализация одних территорий (обогащением и укрупнением территории в ее историко-экономических, территориальных пределах), так и периферизацией других территорий (обеднением и территориальной атомизацией). Процесс децентрализации является сложным процессом как в силу юридических факторов, так и финансовых, поскольку в разных странах действуют различные подходы в плане организации и финансирования подобных территориальных субъектов. По моему мнению, европейский опыт актуален и перспективен для Украины, поскольку многие страны Европейского Союза прошли через данную реформу. Также в работе были освещены такие понятия, как децентрализованное унитарное и регионализованное унитарное государства.

Ключевые слова: децентрализация власти; децентрализованное унитарное государство; регионализация территории; регионализованное унитарное государство

Актуальність даної теми зумовлена процесом реформи децентралізації та адміністративної реформи в Україні. Також актуальність тематики зумовлена виникненням таких нових понять, як децентралізована та регіоналізована унітарні держави. Перший підхід притаманний для України. Новим підходом в роботі є використання поняття регіоналізації історичних територій (регіонів) як однієї із форм політичної децентралізації, що було і є перспективним напрямом в багатьох розвинених країнах Європи. В роботі наведені усі можливі типології щодо теоретичних ґрунтів та різновидів децентралізації влади.

У вітчизняних колах теоретичні аспекти децентралізації та регіоналізації влади вивчали та досліджували Безверхнюк Т., Грицьак І., Калитчак Р., Камінська Н., Коваленко Г., Матвієнко А., Стадніченко Т. За кордоном дану тематику досліджували Брюке Ф., Вюртенбергер Т., Грехам Е., Кітінг М., Нелліс Д., Ньюнхем Д., Рондінеллі Д., Чім Ш., Шрїйвер Ф.

Метою статті є розкриття теоретичного змісту поняття децентралізації, її видів та

особливостей. Ціллю є розкриття поняття регіоналізації територій як одного із особливих, перспективних підходів децентралізації, притаманних розвинутим європейським державам. Суміжними поняттями виступають унітарна децентралізована та регіоналізована держави.

В європейських наукових колах урядова децентралізація отримала назву «новий державний менеджмент» (new public management). Наприкінці 1970-х рр. ХХ ст. публічний менеджмент (New Public Management – NPM) характеризувався як децентралізація або управління за цілями, контрактами, конкуренцією всередині уряду, ринковою орієнтацією на споживачів тощо. Даний підхід забезпечив «наближення державної влади до громадян» у багатьох промислово розвинених країнах (США, Великобританія, Франція, Італія, Іспанія) [5, 11, с. 64].

Децентралізація, як один з успішних напрямів сучасних реформ в Україні, в європейській доктрині та теорії формування регіональних та місцевих адміністрацій може супроводжуватися такими суміжними процесами, як деконцентрація центральної

влади на місцях, актуалізація регіональних ідентичностей, і, як наслідок, регіоналізацією територій, формуванням нових системних вимог та історичних викликів до представників місцевої влади, адміністративною реформою, аж до поступової реорганізації адміністративних дивізій та делегування їм додаткових функцій [11, с. 67]

Алексіс де Токвіль визначив, що децентралізація «має не лише адміністративну цінність, але й громадянський вимір, оскільки збільшує можливості громадян цікавитись публічними справами, а це, у свою чергу, дозволяє їм примкнути до використання свобод. Із накопичення цих локальних, діяльних «спрямованих» свобод народжується найбільш ефективна противага централізованому уряду, навіть якщо він і знаходить підтримку у знеособленій колективній волі». Безпрецедентний розмах ролі громади та використання свобод стався під час подій Революції Гідності. Особливістю та відмінністю даних подій були суспільна систематизація, соціальна структуризація та подальша «кризова» самоорганізація активних сегментів громадянського суспільства в Україні [11, с. 61, 184].

В ХХ столітті тема децентралізації була однією з найпоширеніших тем публічного управління в світі. Наприклад, в країнах Східної Європи поширення теми децентралізації припало на початок 90-х років. Оскільки протягом ХХ століття загалом спостерігалися реформи організаційного типу, то в більшості випадків їх втілення відбувалося під початком центральних урядів. Вищезазначені реформи мали за ціль змінити внутрішню організаційну структуру побудови територіальних одиниць, включно із такими елементами реорганізації, як більш відкритий та публічний характер процесу прийняття рішень та відповідна участь громадськості у їх прийнятті. В країнах, що мали на собі пост-радянський, комуністичний вплив системи управління справами, успішність процесу децентралізації залежала пропорційно від сили впливу подібної ідеології. Оскільки за період 27 років існування незалежної України значно послабилася комуністична доктрина, в національній ідеології сучасної ринкової формації країни значної актуаль-

ності набув напрям реформи децентралізації. Внаслідок цього процесу дана реформа вже привнесла певну оптимізацію та реорганізацію органів місцевого самоврядування – об'єднаних територіальних громад [7].

Загалом моделі упорядкування адміністративно-територіальних суб'єктів у різних країнах були різними й відповідали особливостям розвитку національних правових систем. Досвід реформування зарубіжних країн вказує на те, що децентралізація відіграє важливу роль у демократизації та реорганізації суспільства, оскільки відбувається перехід до інститутів, заснованих перш за все на ініціативі, свободі та відповідальності громади та людини [7].

Зазвичай дослідження виокремлюють такі види децентралізації, як урядова, ідеологічна та технологічна. Дані види децентралізації також поділяються на підвиди: урядова – на політичну, адміністративну, фінансову, економічну чи ринкову й екологічну; ідеологічна – на лібертаріанську соціалістичну та вільного ринку; технологічна – на інформаційну та освоєних технологій [5].

Досліджуючи урядову децентралізацію, слід зазначити, що вона може бути як територіальною, у процесі якої влада делегується, наприклад, від районної влади до громад або від міської влади до її районних чи житлових частин, органам самоорганізації, так і функціональною, коли прийняття рішень центральних гілок влади передається нижчому рівню або відбувається відмова від певної функції за рахунок приватизації [5].

Як відомо, політичні аспекти урядової децентралізації (політична децентралізація) в практичному вимірі проявляються в передачі громадянам або їхнім обраним представникам більшого обсягу влади, повноважень та фінансування. Залежно від країни політична децентралізація може потребувати законодавчих, конституційних або статутних реформ, розвитку нових політичних структур, зміцнення законодавчих органів, створення місцевих політичних партій і захоплення груп пропагандистів та мас-медіа. Зазвичай процес децентралізації охоплює широкі кола населення [5].

В той же час адміністративні аспекти урядової децентралізації (адміністративна

децентралізація) дістають відображення в таких формах втілення, як деконцентрація влади, делегування повноважень, передача й відчуження майна, приватизація [5].

Разом із зазначеними твердженнями Н. Камінська, спираючись на дослідження Ш. Чіма, Д. Нелліс та Д. Рондінеллі, виділяє форми децентралізації у порядку пріоритетності, як політичну, просторову, ринкову та адміністративні реформи. «Політична децентралізація – передача розробки і прийняття рішень урядовим структурам нижчого рівня, громадам чи їх обраним представникам з наданням контрольних функцій» [6].

Просторова ж децентралізація стосується регіонального та місцевого планування, враховуючи територіальні показники, застосовується в політиці щодо цільових програм деконцентрації промислової інфраструктури та комплексів житлових помешкань. Ринкову децентралізацію зазвичай застосовують з метою моніторингу та запровадження у практику планів, стратегій та дій стосовно оптимізації умов виробництва на ринкових засадах.

Адміністративна децентралізація проглядається у процесі зниження рівня законцентрованості влади, функціональній адміністративній реформі, у процесі розподілу, делегування та оптимізації державницьких функцій серед центральних, регіональних та місцевих органів влади та самоврядування на правових засадах. Європейська правова доктрина адміністративну децентралізацію розглядає як делегування органами центральної влади на місцевий рівень різних адміністративних функцій та повноважень в інтересах громади, обраної на місцях [6].

Деконцентрація, як певна форма децентралізованого підходу, делегує свободу та відповідальність щодо прийняття рішень, самофінансування та реалізації певних функцій з посадових осіб центрального уряду на тих, котрі здійснюють свою діяльність у регіонах або районах. Поняття «деконцентрації» не змінювалося за своїм змістом від часів своєї появи, оскільки передбачає значну передачу повноважень від центральних органів виконавчої влади до органів центральної виконавчої влади на місцях. Деконцентрація влади не поширюється без-

посередньо на представницькі органи місцевої влади та самоврядування. Тобто, процеси децентралізації та деконцентрації влади своїм наслідком викликають активізацію таких процесів як регіоналізація історичних територій (регіонів) держави та адміністративна реформа, що значно змінює усталені уявлення про форми державного устрою, що позначається й на видозмінах відповідних форм правління. В багатьох країнах Європи протягом XIX–XX століть утвердилися нові форми державного устрою, які стали основою муніципальної та регіональної автономії. Відповідно до західних концепцій, провідними принципами внутрішньої регіональної політики країн Європи стали деконцентрація, децентралізація та регіоналізація. З певним відставанням, але в Україні також повільно розморожуються подібні процеси. Говорячи про деконцентрацію та децентралізацію влади в єдиному ключі, можна визначити, що перша стосується верхніх ланок управління (адміністрацій), а друга торкається нижчих ланок самоуправління – громад.

Не дивлячись на те, що усталеними формами державного устрою в різних країнах світу залишаються унітаризм, федералізм і конфедералізм, останні дослідження показують, що кожна з цих форм має свої властивості, які дають підстави зробити відповідну класифікацію окремих держав, та вивести такі нові тренди державного устрою, як унітарна децентралізована та унітарна регіоналізована держава. В політичному вимірі регіоналізація позначає концепцією, яка наближена до федералізму або такого типу державності, як регіоналізована держава. Дане поняття виникло не так давно та спричинило багато дискусій внаслідок порушення бінарних класифікацій, які розрізняли федеративний та унітарний державні устрої. Регіоналізована держава є однією з двох можливих форм ускладненого державного устрою, симбіозу унітарності та федералізму. Термінологічно поняття «унітарна регіоналізована держава» (як і унітарна децентралізована держава) не є широковживаним, а у вітчизняному науковому просторі дослідження в даній сфері розпочалися недавно. Оскільки дане поняття є значно ширшим за

класичний унітаризм, то й подібна форма є наближеною (до певних меж) до принципів федеративного врядування, але настільки, наскільки не вбачається бути втраченою унітарності самої держави. Подібний підхід є життєво актуальним для України [5].

Також регіоналізованими країнами вважаються федерації, в яких влада стала централізованішою, та унітарні країни, де певні повноваження були передані регіональному врядуванню. Проміжним рівнем між місцевим і національним урядами в обох державах є представницькі надрегіональні або піднаціональні уряди та парламенти земель, подібні форми адміністрування функціонують в Іспанії (унітарна держава) та Німеччині (федерація).

Децентралізація передбачає передачу повноважень уряду чи його органів представникам місцевих територіальних органів. Але, на відміну від федеральної системи, у моделі децентралізації унітарної держави існують місцеві органи влади, які утворюються центральною владою. Це означає, що вони наділені лише тими повноваженнями, які делеговані їм урядом.

Децентралізація – процес інколи симетричного функціонально та асиметричного територіально розподілу свободи дій, функцій, повноважень та операцій від центру урядування до низових організацій влади, які зазвичай діють локально в умовах самоорганізованої доктрини, включають в себе як місцевих лідерів та політичних адміністраторів, так і сервісні блоки обслуговування разом із активістами, правозахисниками та всією громадою в цілому. Даний процес може ангажуватися ростом управлінської гідності, місцевої автономізації, політизацією та актуалізацією виборів та місцевих процесів економії споживання енергоносіїв, зростанням ролі місцевого патріотизму та різними формами самовираження, проектним та партнерським підприємництвом.

Відповідно до теорії держави і права, унітарні держави за ступенем своєї демократизації поступаються федеративним, оскільки останні вважаються більш децентралізованими. У той же час багато демократичних держав досягають значного ступеню децентралізації, лишаячись унітарними за

устроєм (наприклад, Іспанія, Японія). Надмірна централізація влади та неефективна організація влади на регіональному рівні, недієздатність місцевого самоврядування і досі залишаються частково вирішуваними реформою децентралізації влади.

Серед країн-членів Європейського Союзу виділяють два узагальнені підходи об'єднання територіальних громад – північноєвропейська, в рамках якої відбувалося формування крупних муніципалітетів (Англія, Швеція) та південноєвропейська – з об'єднанням громад у відносно невеликі муніципалітети (Італія, Іспанія, Франція). Відповідно, були сформовані різні за розміром та повноваженнями громади. У Швеції середній розмір громади становить 34 тис мешканців, у Данії – 55 тис, в Англії – 120 тис. У деяких землях Німеччини реформи привели до збільшення середнього розміру муніципалітету до 45 тис. жителів.

Наведена конституційна модель поєднання двох різних (у сучасному розумінні – навіть протилежних) за своїм змістом засадних принципів державного устрою, що відображають перехідний етап розвитку умов організації-самоорганізації державної (центральної, регіональної та місцевої) влади в Україні від пост-радянської централізованої до правової, соціальної, демократичної, децентралізованої, перспективно регіоналізованої, держави.

На думку Шрійвера [13], численні дослідження зображують регіональну автономію як привабливий шлях вирішення територіальних етнополітичних конфліктів (Глотов, Гурр, Лапідот, МакГеррі та Олірі). За твердженнями Богданора, «визнання та інституціоналізація відмінних якостей окремих частин країни можуть послабити підтримку повної сепаратної незалежності регіонів, тим самим фактично зміцнивши саму державу. Основне задоволення від отриманою автономії, збільшення лояльності до держави через конкретні формальні відносини між державою та регіоном і поділ всередині на регіональні рухи, як видається, відіграють важливу роль в ізоляції екстремістів та зміцненні положення регіонів як невід'ємних частин існуючої держави» [13]. В інших дослідженнях зазначається, що в умовах роз-

межування історичних кордонів і створення нових політичних та адміністративних інституцій буде змога не тільки сприймати регіональні претензії, але й стимулювати свідомість щодо регіональної відмінності та допомагати узаконенню автономістичних рухів (Джордано, Кітінг, Ройсінгх).

Ідея регіональних ознак та існування регіональної колективної ідентичності пов'язана з політичним та економічним вираженням регіональних інтересів, що є центральним у виникненні проекту автономії регіонального руху, що вимагає поєднання ідеї щодо розбудови та обслуговування абстрагованої політичної мережі регіональної спільноти та політизації й мобілізації її членів (Ван дер Вустен та Кніппенберг [13]. Каплан зазначає, що потенційна регіональна ідентичність, яка знаходиться в межах кордонів ієрархії географічно розташованих органів влади, володіє потенцією не тільки співіснувати, а іноді й конкурувати з цими органами влади. Також зазначається, що регіональна ідентичність в Європі виникає як найвідоміша з декількох рівнів ідентичності, що розташовується між глобальною світовою спільнотою та індивідуумом. Регіоналізм сигналізує про наявність конкуренції цих ідентичностей, глобальних та регіональних. Регіоналізація як відповідь на регіональний політичний проект позначає кінець одного епізоду регіональної політики (Ван дер Вустен та Кніппенберг) та встановлює інституційний характер та умови для нових історичних кроків [13].

Актуальним для України є визначити потенційні перспективи, які отримає країна внаслідок децентралізації, а саме: які зсуви відбудуться в бік регіоналізації влади. Територіальний поділ України давно не відповідає новим викликам та глобалізованим ринковим потребам, в межах яких функціонує світ. Загальнонаціональна ідентичність країни з точки зору глобалізму допоки сама перебуває у стані регіональної, законсервованої ідентичності. Оскільки межі приватизації не були досягнуті, то слід зазначити, що Україна вже є вмонтованою в глобалізований ринковий світ, а самій економіці України вже давно притаманні ринкові ознаки. Тому важливим сьогодні є визначити, в яких межах

і під яким нахилом буде трансформуватися адміністративно-територіальний поділ, які принципи і суспільні процеси будуть задіяні в процесі формування нових адміністративних дивізій. Ідея нового поділу адміністративних одиниць не нова, і досі пропонуються нові стилі організації.

Децентралізація влади заклала нові підвалини для подібної дискусії, оскільки у ході реформи стали формуватися нові базові адміністративно-територіальні одиниці, які стали підґрунтям для вирішення проблеми вищого рівня системи.

Матвієнко А. вважає, що практично всі дослідники сьогодні доходять висновку, що одним із головних завдань реформи адміністративних дивізій є трансформація влади від централізованого до децентралізованого державного управління («New Public Management») шляхом передачі територіальним громадам та їхнім органам необхідних повноважень і матеріально-фінансових ресурсів для самостійного ведення господарської, проектної та іншої діяльності, які можуть стосуватися потреб місцевого населення, а її метою є зміцнення основ демократії через підтримку місцевого самоврядування як однієї з підвалин народовладдя [8].

Децентралізація влади має бути спрямованою на розв'язання політико-правових проблем місцевого самоврядування, передусім за рахунок розширення повноважень та фінансових можливостей територіальних громад і, відповідно, їхніх представницьких органів із перетворенням місцевого самоврядування на фінансово спроможний, ефективний та відповідальний інститут публічної влади [8].

На думку дослідника, відповідно до європейських трендів та практик напрям децентралізації є особливо перспективним, оскільки у ході реформи ще не було розкрито усього потенціалу діяльності органів самоврядування. Тобто, децентралізація може і має бути поглибленою. На сьогоднішній день громади отримують в якості своїх фінансів 60% від ПДФО, отриманого на певній території, а також дотації та субвенції, в той же час європейська практика свідчить, що громади, окрім зазначеного податку, повинні акумулювати в своїх бюджетах і ПДВ,

як це відбувається в країнах Європи. Теж саме можна сказати і про більшу передачу повноважень в таких сферах, як медицина та освіта.

В той же час можемо зазначити, що, наприклад, в Іспанії громади окрім ПДФО, ПДВ та грантів від центральної влади, отримують гранти й від регіональної влади. Тобто, в контексті поєднання фінансових підвалин децентралізації та регіоналізації, можемо зазначити, що певна фінансова незалежність, регіоналізованість регіонів-територій позитивним чином відбивається на фінансуванні та кінцевому благоустрої громад-муніципалітетів.

Трансформація системи адміністративно-територіальних дивізій в Україні має починатися з повної та всеосяжної організації мінімальних одиниць – базового рівня місцевого самоврядування, громад. Сучасний адміністративно-територіальний устрій ще досі характеризується високим ступенем централізації ресурсів на районному та обласному рівнях, що залишає подальші перспективи для реформування та оптимізації на близькі 10-20 років [8]. Також слід зазначити, що існує думка про юридичну складність проведення будь-якої реформи, а особливо – адміністративної, доки ми маємо окуповані території та порушений суверенітет. У ході історичного возз'єднання анексованих Росією територій, повернуті території в тривалій перспективі залишаться такими, що відстають, або навпаки – можуть стати такими, розвиток яких буде значно відрізнятися у позитивну сторону внаслідок отримання нових інвестицій та відновлених дотацій. Але також деякі експерти вважають, що подібні реформи необхідно проводити навіть в умовах частково обмеженого суверенітету, оскільки тільки таким чином можливо напрацювати необхідну методіку для проведення подібних реформ для їх проведення на деокупованих територіях в близькому майбутньому.

Тобто базовий рівень адміністративного поділу, громади, є ключовим у розумінні сутності ідеї місцевого самоврядування та адміністративної реформи, а також реформування системи влади в Україні в цілому. Багато залежить від того, яким є концепту-

альне розуміння того, яка адміністративно-територіальна одиниця має бути визнаною за базовий рівень [8].

Теоретично новим для України є питання «Що буде після реформи децентралізації?». Так, можливо це спричинить нову хвилю адміністративної реформи. Наприклад, районна влада в областях буде скоріше за все спочатку оптимізована, а потім і демонтована як цілий рівень управління, а економічні (ринкові) підходи управління стануть більш затребуваними в громадах. Чи відбудеться регіоналізація? В близькій перспективі, скоріше за все, ні. Але можливо вперше більш офіційно розпочнуться базові та психологічно притаманні для регіоналізації влади процеси, посилення таких регіональних етнополітичних ознак, як мова, буття, господарство, особливості регіональних економік, історико-етнографічні особливості. Серйозним питанням у визначенні перспектив регіоналізації є визначення базових притаманних ознак, якими володіє територія, щоб стати регіоналізованою.

Як можна побачити із адміністративної мапи, 25 регіонів, на які розподілена Україна, не є чимось зовсім готовим для європейської доктрини регіоналізації. Слід зазначити, що подібний поділ формувався в умовах політико-економічних, культурних та міжнародних відносин СРСР, який на разі як держава вже не існує 27 років, а сам поділ не відповідає глобалізованим та ринковим умовам сьогодення. Вже з першого погляду можна придивитися на мапи країн Європи та визначити, що класично регіоналізованою територією є історичні регіони, якими ніколи не зможуть стати 25 областей України. Тобто зазвичай межі адміністративних регіоналізованих територій в Європі вкладаються в межі кордонів історичних земель. В Україні також існують мапи історичних територій, які досі не були затребувані. Одна з мап пропонує, що історичних регіонів в Україні дев'ять, а інша – що таких регіонів тринадцять. На жаль, ці мапи ще не прийняті до уваги і не використовуються жодним документом щодо потенційного адміністративного устрою країни.

Існують такі загальноновизнані регіонутоворюючі чинники, як етнографічний чинник

(який уособлює в собі історичний, мовний, релігійний та культурний фактори), господарсько-економічний та географічний чинники. Дані чинники утворюють різні міжрегіональні зв'язки, на засадах яких можна ідентифікувати регіон як соціальну, економічну та історичну цілісну, перспективно і юридичну, ідентичність [10].

Також актуальними сьогодні є проблеми регіонального менеджменту, які охоплюють різні сфери життєдіяльності, враховуючи регіональні та локальні особливості. Політична, адміністративна та муніципальна реформи в Україні змінюють формат у відносинах регіонів із центром. У сучасній науці державного управління щодо регіональної політики також відбулися зміни, які розпочалися із змінами у моделях світової економіки, що на сьогодні вплинуло на засоби стимулів урядом розвитку регіональної та локальної економіки [10].

Сьогодні Україна поступово наближається до світових трендів регіонального менеджменту. Тому важливим є наближення до глобального та європейського досвіду, вивчення та апробація різних моделей самоврядних організацій. Набуває значення аналіз регіональної політики розвинутих європейських країн, що дає змогу проаналізувати стратегію формування відносин центру та регіонів у цих країнах. При цьому важливо напрацювати відповідну методологію вивчення функціонування найрозвинутіших національних систем самоврядування, звернутися до першочергових цілей і завдань системи місцевого самоврядування, визначити роль центру у формуванні регіональної ідентичності та сформулювати відповідну концепцію, яка стане близькою вітчизняним тенденціям [10].

Значну роль у актуальних процесах регіоналізації влади посідає реформа децентралізації влади закордонних держав, які відповідним чином намагалися подолати соціально-економічну, політичну та регіональні диспропорції своєї економіки та державності, включно із процесами регіоналізації влади [10].

Наприклад, Безверхнюк Т. визначає проблематику питання так, що вона може бути вирішеною лише шляхом адаптації світового

та європейського досвіду в умовах вітчизняних реалій. В усіх розвинутих світових європейських та азійських країнах існують такі регіональні або надрегіональні органи, що формують значну частину адміністративного апарату даних держав, які здебільшого створюються саме за рішеннями центральної влади для виконання специфічних цілей і завдань. Проміжний наднаціональний рівень управління-самоуправління є навіть у малих європейських країнах. У європейській доктрині визначаються три типи утворень регіонального рівня: регіональний менеджмент, регіональне національне управління та місцеве регіональне врядування (міжмуніципальні асоціації) [10].

В той же час система менеджменту розвитку регіонів не може ефективно функціонувати без відповідного правового регулювання. Централізоване регулювання, дія законів лише окреслює сферу та визначає кордони діяльності суб'єктів влади шляхом встановлення прогресивної і забороненої поведінки; вакуум між даними полюсами є предметом правової децентралізації. Ефективним засобом врегулювання відносин між суб'єктами місцевої влади, органів виконавчої влади в регіонах та органів місцевого самоврядування може стати контрактна практика адміністративного спрямування стосовно розподілу міжвладних повноважень через впровадження механізмів делегованого управління [10].

В європейській доктрині регіоном-територією вважають таку комплексну соціально-економічну категорію, яка є сформованою в межах своєї історико-етнографічної території (землі) із притаманними їй специфіками структури виробництва, ведення господарства, внутрішніми міжрегіональними та зовнішніми політичними, економічними та культурними контактами, а також із власними політико-адміністративними формами організації управління – регіональними органами центральної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Ідентифікація змісту юридичної категорії, тлумачення регіону може отримати не тільки доктринальний, але й прикладний зміст. В умовах економічної кризи та занепаду вітчизняної економіки можна зазначити, що

специфіка структури виробництва та особливості економіки регіону є скоріше наслідком діяльності регіону, а не першопричиною утворення його ідентичності.

За визначенням Кітінга, регіон слід розглядати як проміжний рівень між державою та місцевими громадами, що визначається своєю культурною та лінгвістичною феноменологією та є підґрунтям для економічного розвитку та політичного простору регіональної громади. Щоб зрозуміти причинно-наслідкову, закономірну сутність досліджуваної категорії, її доцільно розглядати у зв'язках із суміжними поняттями. З наданого визначення регіону, території або землі, впливають їх основні соціально-економічні характеристики, такі як комплексність та спеціалізація. В глобалізованих ринкових умовах регіон постає як соціально-економічне та правове утворення, яке на певній відмінній території єднає такий об'єкт матеріального світу, як продукція, та складові духовної сфери, як мова, культура, релігія, вподобання. Оскільки регіон є цілісною інфраструктурою різних видів продуктивних сил та економічних відносин, що розвиваються в певних територіальних умовах і економічних пропорціях, у певній внутрішній географічній взаємозалежності регіону, то він, відповідно, і повинен повно задовольняти матеріальні та духовні вподобання місцевої спільноти, відтворюючи регіональну етнографічну та етнополітичну культуру, регіональну цінність певної території [10].

На думку Томаса Вюртенбергера, порівнюючи економічну ефективність централізованих та децентралізованих країн, можливо зазначити, що економічні досягнення є вищими в тих країнах, де значні частини завдань вирішуються на місцевому та регіональному рівнях. Тобто високий рівень самостійності є наслідковою ознакою оптимального загальногосподарського розвитку. Також він зазначає, що регіональна автономія сприяє культурному різноманіттю. Різні за своєю формою мовні та культурні вираження сприяють самоствердженню особистості, а органи самоврядування можуть стати опорними пунктами соціальної ідентифікації, інтеграції та легітимації держави в цілому [3].

На думку Брюке Ф. [2], маючи економічні першопричини, регіоналізація розпочалася разом із виявленням після другої світової війни намаганням краще організувати економічний розвиток, що надалі було тісно пов'язано з концепцією благоустрою територій. Тобто регіон-територія перетворився на додатковий рівень децентралізації, нарівні з громадою, містом або районом.

Як відомо, в компетенцію регіонів можуть входити як власні, так і делеговані повноваження, здійснення перших відбувається шляхом регіонального самоврядування, серед них можуть бути і правотворчі повноваження. Регіональне самоврядування, як і місцеве, означає, що держава не втручається в регіональні заходи. Разом із власними повноваженнями у регіонів існують і делеговані, причому вони можуть бути делеговані як з гори, так і знизу.

На даному етапі держава ще не зазнала меж своєї децентралізації, тому, на думку автора, говорити про такий наступний етап децентралізації, як регіоналізація, є дещо зарано, хоча і необхідно з теоретико-методичної точки зору, оскільки чим раніше будуть напрацьовані методичне підґрунтя, тим більш готовим буде суспільство для наступних кроків, тобто проекти регіоналізації слід розглядати, пропонувати та обговорювати, оскільки вони відповідають сучасним тенденціям та віянням часу.

Реформа децентралізація, як і адміністративна реформа, є багаторівневою, тому формування підґрунтя для регіоналізації буде проходити поступово, не відступаючи від базових цінностей та системності самого процесу. На думку дослідника, доки реформа не зможе досягти рівня питання зміни кількості та меж областей, про будь-яку регіоналізацію влади в Україні говорити зарано, хоча і необхідно.

З п. 1. ст. 1, Community Charter for Regionalization виходить, що «регіон позначає територію, що утворює, з географічної точки зору, чітку формалізовану особу або ту ж саму групу територій, де співіснує нерозривність, чия популяція володіє суміжними та єдиними особливостями, бажає зберегти дану ідентичність та розвинути це, стимулюючи культурний, соціальний та економічний

прогрес». З п. 2. ст. 1., відомо, що ««єдині особливості» позначають мову, культуру, історичну традицію та інтереси відносні щодо економіки та транспорту» [12].

З Декларації щодо регіоналізму в Європі випливає наступне поняття регіону, п. 1. ст. 1., «регіон – це територіальне утворення, яке сформовано в законодавчому порядку на рівні, безпосередньо нижчому від загальнодержавного, та є наділеним політичним самоврядуванням». З п. 2. ст. 1. відомо, що «регіон визнається національною конституцією або законом, які гарантують його автономію, самобутність владні повноваження та організаційний устрій». В п. 3. ст. 1. стверджується, що «регіон має власну конституцію, статут автономії або інший закон, який є частиною загальнодержавної правової системи на найвищому рівні і встановлює, якнайменше, його владні повноваження та устрій».

Наразі актуальною проблемою регіональної політики в Україні є її неефективність та неможливість відповідати на історичні виклики. Як відомо з економічних мап, економічні відмінності, показники валового продукту, центру, півдня, сходу та заходу країни значно відрізняються, відмінною є і структура економіки. Тобто вже як 27 років актуальною проблемою інтеграції українського суспільства залишаються економічні диспропорції регіонів.

Тому стратегічною площиною інституційних реформ в Україні є поступова трансформація існуючої системи публічного та регіонального управління з метою її наближення до стандартів європейських країн. Зазначені перетворення потребують обґрунтованого аналізу та відповідного інструментарію забезпечення сталого розвитку регіонів як головної мети сучасного регіонального менеджменту.

Особливі ознаки регіональних процесів, що відбуваються в Україні, характеризуються, перш за все, становленням системи регіонального менеджменту як інституційного ґрунту у визначенні шляхів зростання ефективності регіонального менеджменту, його методів та меж втручання органів публічної влади у життєдіяльність регіону.

Вагомим фактором в управлінні є ство-

рення сприятливого бізнес-середовища на місцевому рівні, партнерства представників влади та бізнесу, цільових програм та проєктів місцевого та регіонального розвитку, територіального маркетингу – все це є сферами, що потребують якісно нових підходів з боку регіональних органів влади. Якщо для суб'єкта господарювання впроваджені інновації пов'язується з економічними ризиками, то для системи регіонального управління загалом будь-які інноваційні рішення матимуть економічні, соціальні та адміністративно-правові наслідки, що будуть стримувати застосування інновацій та зумовлять необхідність ґрунтовного аналізу їх застосування.

На думку вчених Е. Грехама і Дж. Ньюхема, ідентифікація поняття «регіоналізм» співвідноситься з поняттям «регіон» як «націоналізм» із «нацією», що являє собою відображення індивідуальних і колективних поглядів щодо регіону-території, які проявляються через певні політичні та побутові позиції, відносини та взаємозв'язки. Внутрішньодержавний регіоналізм існує в різних країнах та в різних формах свого прояву: наприклад, як етнічний націоналізм, метою якого є досягнення політичної незалежності, тенденції до сепаратизму, або як прагнення населення окремого регіону до політичної й економічної самостійності свого територіального простору, з метою підвищення ефективності системи управління, розширення відповідних повноважень, закріплення конституційно-правовими актами. Отже регіоналізм певною мірою являє собою сукупність різних теоретичних підходів щодо визначення сутнісного стану відносин між регіонами і центром [9, с. 23].

Висновки.

Адміністративна реформа в Україні – це низка заходів та реформ, а саме зміни територіальних кордонів та засад фінансування в громадах, селах та містах, що обумовлюється процесом децентралізації влади. Суміжність регіональної політики та децентралізації визначає останню як вагомий інструмент розбудови унітарної децентралізованої держави. На даному етапі децентралізація ще не зазнала своїх меж, але вже довела свою практичність. Хоча ще й існують певні галь-

ма, зрозуміло одне – реформа буде впроваджена, оскільки концепція децентралізованого самоврядування довела свою значимість в багатьох країнах Європи та світу. Адміністративний поділ та його основоположні зміни відіграють важливого значення в концепції сучасної державності України.

Стратегічно важливого значення набувають нові інноваційні концепції та інструменти ведення діяльності самоврядних одиниць, громад та міст. Неабияке значення та вплив мають енергоощадні та екологічні підходи до управління та надання послуг. Якісно по-новому підвищилась і сервісність самоврядних суб'єктів, центрів надання адміністративних послуг (ЦНАПів).

Повільно, але із певним успіхом адміністративна реформа просувається і в великих містах, де ліквідуються районні органи влади та запроваджуються нові типи самоврядування, органи самоорганізації населення (ОСН).

Вперше були просунуті нові підходи та використане теоретичне та методичне надбання в управлінні громадами та адміністративній реформі взагалі. Зріс інтерес до даної теми як серед практиків, так і теоретиків. Випрацьовуються все новіші методичні підходи до процесу децентралізації влади та адміністративної реформи в Україні.

По-своєму були сприйняті різні підходи до визначення перспектив реформи децентралізації, нового значення отримують нові тренди державотворення в Україні, такі як децентралізована унітарна та регіоналізована держава. Все більш актуальним стає іноземний досвід щодо реформи децентралізації та регіоналізації влади. Регіоналізована унітарна держава визначена як новий цікавий підхід, який може стати потенційною перспективою та прикладом для України.

Перспективного значення набули дослідження управління в регіоналізованих державах, покращення потребують методичні засади управління в даних державах. Актуального значення регіоналізація влади отримала як один із поступових, висхідних процесів, що уособлює в собі підхід децен-

тралізації влади. Тобто, як було зазначено, регіоналізація є одним із підвидів децентралізації.

Тому слід зазначити, що підхід децентралізації потенційно наділений неабиякою перспективністю, певною мірою не розкритою, та потребує свого подальшого розкриття.

Основними умовами успішності подальших розвідок є курс євроінтеграції країни та контакт із європейською культурою, що потребує неабияких зусиль та інтелектуальних інвестицій з боку дослідників та практиків. Таким чином Україна може отримати змогу на не консервованій, а динамічній історичний розвиток.

Важливим є і ретельне вивчення іноземних систем управління для вирішення місцевих дилем та проблем в управлінні, хоча б на теоретичному, а потім вже і практичному рівнях.

Тобто із самих висновків стає зрозумілим, що даний підхід, не дивлячись на свою успішність, все ж таки потребує ретельних досліджень в силу того, що йому притаманні й критичні, кризові тлумачення, оскільки регіоналізм ще досі тлумачиться у негативному вимірі відокремленості певної спільноти від загальнодержавних справ.

У вимірному просторі децентралізація поки що стоїть на початкових ступенях, оскільки тільки зараз країна знаходиться у процесі формування першого рівня адміністративних одиниць, громад. В перспективі управлінська роль районів в областях поступово буде падати. Таким чином ми маємо трьох- або чотирьохрівневу систему адміністративного поділу, яка й надалі буде реформуватися.

З іншого боку, разом із позбавленням централізованого підходу ми отримуємо ще не зовсім конкурентноспроможні, але вже конкуруючі, гілки влади. Подібна конкуренція також може тлумачитися й проходити в негативному вимірі, до якого ні влада, ні громади ще не готові.

Водночас можна стверджувати, що децентралізований підхід є привабливим трендом для української державності.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Безверхнюк Т. М. Роль принципів «європейського регіоналізму» в організації вітчизняної системи регіонального управління / Т. М. Безверхнюк. – Режим доступу: www.oridu.odessa.ua/news/bok/.
2. Брюке Ф. Форми регіоналізації в Європі. Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав – членів Європейського Союзу: Спеціальне доповнене видання Українсько-європейського журналу з міжнародного та порівняльного права / Ф. Брюке. – Київ: Українська консалтингова група, 2005. – С. 19-20..
3. Вюртенбергер Т. Історія та легітимація децентралізованої держави. Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав – членів Європейського Союзу: Спеціальне доповнене видання Українсько-європейського журналу з міжнародного та порівняльного права / Т. Вюртенбергер. – Київ: Українська консалтингова група, 2005. – С. 9-13.
4. Грицяк І. А. Унітарна децентралізація чи федеральний централізм? Драгоманівський збірник / І. А. Грицяк // «Вільна спілка» та сучасний український конституціоналізм. – Львів: Світ, 1996. – 256 с.
5. Грицяк І. А. Децентралізований та регіоналізований унітаризм як нові форми державного устрою / І. А. Грицяк // Віче. – 2015. – № 14.
6. Камінська Н. В. Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах / Н. В. Камінська // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – № 4. – С. 35-40.
7. Коваленко Г. В. Впровадження децентралізації публічної влади на основі досвіду європейських країн / Г. В. Коваленко, Д. Ю. Топольська // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Режим доступу: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/15843/1/ВПРОВАДЖЕННЯ%20ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ%20ПУБЛІЧНОЇ%20ВЛАДИ.pdf>.
8. Матвієнко А. Місцеве самоврядування як ключовий суб'єкт децентралізації влади / А. Матвієнко // Віче. – 2015. – № 5.
9. Вакуленко В. М. Основи регіонального управління в Україні / В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий, В. С. Куйбіда та ін. – Київ: НАДУ, 2012. – 576 с.
10. Стадниченко Т. Основні закономірності, принципи та завдання регіонального управління в сучасних умовах адміністративного реформування / Т. Стадниченко // «DEMOCRATIC GOVERNANCE». Academic papers collection. – 2015. – Issue 15.
11. Щедрова Г. П. Політична конкуренція еліт у сучасній Україні / Г. П. Щедрова. – Дніпро: Акцент ПП, 2016. – 390 с.
12. European parliament. Resolution on Community regional policy and the role of the regions and Annexed Community Charter for Regionalization. Minutes of the Sitting of 18.11.1988 / Official Journal, 19 December 1988. – С 326.
13. Schrijver F. Regionalism after regionalization: Regional identities, political space and political mobilisation in Galicia, Brittany and Wales / F. Schrijver. – Retrieved from: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.518.131&rep=rep1&type=pdf>.

REFERENCES

1. Bezverkhnjuk, T.M. *Rol pryntsyviv «ievropeiskoho rehionalizmu» v orhanizatsii vitchyznianoï systemy rehionalnoho upravlinnia [The Role of the Principles of «European Regionalism» in the Organization of the National System of Regional Management]*. Retrieved from: www.oridu.odessa.ua/news/bok/ [in Ukrainian].
2. Briuke, F. (2005). *Formy rehionalizatsii v Yevropi. Orhanizatsiia rehionalnoi ta mistsevoi vlady: dosvid derzhav – chleniv Yevropeiskoho Soiuzu: Spetsialne dopovnene vydannia Ukrainsko-yevropeiskoho zhurnalu z mizhnarodnoho ta porivnialnoho prava [Forms of regionalization in Europe. Organization of regional and local authorities: the experience of the member states of the European Union: Special supplement to the Ukrainian-European journal on international and comparative law]*. Kyiv: Ukrainiska konsal'tynhova hrupa [in Ukrainian].
3. Viurtenberher, T. (2005). *Istoriia ta lehitymatsiia detsentralizovanoi derzhavy. Orhanizatsiia rehionalnoi ta mistsevoi vlady: dosvid derzhav – chleniv Yevropeiskoho Soiuzu: Spetsialne dopovnene vydannia Ukrainsko-yevropeiskoho zhurnalu z mizhnarodnoho ta porivnialnoho prava [History and Legitimation of a Decentralized State. Organization of regional and local authorities: experience of the member states of the European Union: Special supplement to the Ukrainian-European journal on international and comparative law]*. Kyiv: Ukrainiska konsal'tynhova hrupa [in Ukrainian].
4. Hrytsiak, I.A. (1996). *Unitarna detsentralizatsiia chy federalnyi tsentralizm? Drahomanivskiyi zbirnyk [Unitarian decentralization or federal centralism? Drahomanov collection]*. «Vilna spilka» ta suchasnyi ukraïnskyi konstytutsionalizm. Lviv: Svit [in Ukrainian].
5. Hrytsiak, I.A. (2015). *Detsentralizovanyi ta rehionalizovanyi unitaryzm yak novi formy derzhavnogo ustroiu [Decentralized and regionalized Unitarianism as New Forms of the State System]*. *Viche*, 14 [in Ukrainian].
6. Kaminska, N.V. (2014). *Detsentralizatsiia vlady i dosvid yii provedennia u zarubizhnykh derzhavakh [Decentralization of power and its experience in foreign countries]*. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 4, 35-40 [in Ukrainian].
7. Kovalenko, H.V., & Topolskova, D.Yu. *Vprovadzheniia detsentralizatsii publichnoi vlady na osnovi dosvidu yevropeiskyykh krain [Implementation of Decentralization of Public Power Based on the Experience of European Countries]*. *Naukoviy visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu*. Retrieved from: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/15843/1/ВПРОВАДЖЕННЯ%20ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ%20ПУБЛІЧНОЇ%20ВЛАДИ.pdf> [in Ukrainian].
8. Matviienko, A. (2015). *Mistseve samovriaduvannia yak kliuchoviy subiekt detsentralizatsii vlady [Local government as the key subject of decentralization of power]*. *Viche*, 5 [in Ukrainian].
9. Vakulenko, V.M., Orlatyi, M.K., & Kuibida, V.S. et all. (2012). *Osnovy rehionalnoho upravlinnia v Ukraini [Fundamentals of Regional Governance in Ukraine]*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
10. Stadnychenko, T. (2015). *Osnovni zakonomirnosti, pryntsyipy ta zavdannia rehionalnoho upravlinnia v suchasnykh umovakh administratyvnoho reformuvannia [Principal regularities, principles and tasks of regional management in the current conditions of administrative reform]*. «DEMOCRATIC GOVERNANCE». *Academic papers collection*, 15 [in Ukrainian].

11. Shchedrova, H.P. (2016). *Politychna konkurentsiiia elit u suchasni Ukraini [Political competition of elites in modern Ukraine]*. Dnipro: Aktsent PP [in Ukrainian].
12. European parliament. Resolution on Community regional policy and the role of the regions and Annexed Community Charter for Regionalization. *Minutes of the Sitting of 18.11.1988. Official Journal*.
13. Schrijver, F. *Regionalism after regionalization: Regional identities, political space and political mobilisation in Galicia, Brittany and Wales*. Retrieved from: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.518.131&rep=rep1&type=pdf>.

Курилов Юрій Юрійович

Аспірант

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

Kurilov Iurii

Postgraduate student

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

Email: Yuriy92.kurilov@hotmail.com

Цитування: Курилов Ю. Ю. Регіоналізація, децентралізація та адміністративна реформа в Європі: теоретико-методологічний аспект / Ю. Ю. Курилов // *Аспекти публічного управління*. – 2018. – Т. 6. – № 11-12. – С. 72-84.

Citation: Krylova, I.I. (2018). *Rehionalizatsiia, detsentralizatsiia ta administratyvna reforma v Yevropi: teoretyko-metodolohichni aspekt [Regionalization, decentralization and administrative reform in Europe: theoretical and methodological aspect]*. *Public administration aspects, 6 (11-12), 72-84*.

Стаття надійшла / Article arrived: 09.11.2018

Схвалено до друку / Accepted: 14.12.2018

Моніторинг практичної реалізації стратегії сталого розвитку в Україні

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

У статті розглянуті питання, пов'язані зі впровадженням методології сталого розвитку у сфері державного управління. У статті сказано, що всесвітня наукова громадськість давно ставить під сумнів доцільність розвитку, в центрі якої є лише матеріальне виробництво. Це спричиняє необхідність зміни загальної парадигми розвитку людини – від ідеології накопичення матеріального багатства та конкуренції за ресурси до ідеології розумної достатності та взаємодопомоги. Це вважається досягненнями людини в управлінні сталим розвитком, які вже достатньо розроблені в спеціалізованих виданнях із питань державного управління. Обґрунтовано, що стратегічні цілі вимагають систематичної, покрокової технології розробки та впровадження відповідних програм / проектів для досягнення стратегічних цілей, які здійснюються відповідно до визнаних правил та методів. На основі загальної теорії управління розвитком системи розглядається системний підхід до реалізації стратегії розвитку та наведено основні принципи реалізації стратегії на тактичному рівні. Дослідження підкреслює, що на тактичному рівні в управлінні проектами є всі необхідні інструменти для створення механізму реалізації розробленої стратегії. Саме недостатнє застосування відомих інструментів управління проектами викликає невдоволення громадськості щодо впровадження стратегій. Неспроможність реалізації розробленої стратегії може бути пов'язана з двома основними причинами: перша – недоліки самої стратегії, друга – відсутність тактичних заходів для реалізації стратегії. Висвітлено недоліки стратегічного планування та відсутність ефективних механізмів управління сталим розвитком, які є наслідками неповного використання методології управління проектами в системі державного управління в Україні. Пропонується здійснювати моніторинг практичної реалізації стратегії сталого розвитку в Україні з урахуванням об'єднання стратегічного та тактичного управління проектами.

Ключові слова: *сталій розвиток; впровадження стратегії; механізм реалізації стратегії*

Monitoring of sustainable development strategy practical implementation in Ukraine

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

The article deals with the issues related to the implementation of the sustainable development methodology in the field of state administration. The article states that the World scientific community has long questioned the expediency of development, in the centre of which there is only material production. This causes the need to change the whole paradigm of human development – from the ideology of accumulation of material wealth and competition for resources, to the ideology of reasonable sufficiency and mutual assistance. It is considered human achievements in the sustainable development management, which have already been sufficiently worked out in the specialized publications on public administration. It is substantiated that strategic goals require a systematic, step-by-step technology for the development and implementation of relevant programs/projects to achieve strategic goals, which are carried out in accordance with recognized regulations and techniques. Based on the general management theory of system development, a systematic approach to the implementation of the development strategy is considered and the main principles of strategy implementation at the tactical level are given. The research emphasizes that at the tactical level in project management, there are all the necessary tools to create a mechanism for implementing the developed strategy. It is precisely that the lack of application of all known project management tools causes dissatisfaction of the public with regard to the implementation of the strategies. Failure of the developed strategy implementation may be due to two main reasons: the first - the disadvantages of the strategies themselves, the second is the lack of tactical measures to implement the strategy. The shortcomings of strategic planning and the lack of effective mechanisms for managing sustainable development, which are the consequences of incomplete using of project management methodology in the system of public administration in

Ukraine, are highlighted. It is proposed to monitor the practical implementation of the sustainable development strategy in Ukraine taking into account combining of strategic and tactical project management.

Keywords: sustainable development; implementation of strategy; mechanism of strategy implementation

Мониторинг практической реализации стратегии устойчивого развития в Украине

Молоканова В. М., Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

В статье рассматриваются вопросы, связанные с внедрением методологии устойчивого развития в сфере государственного управления. В статье утверждается, что мировое научное сообщество давно ставит под сомнение целесообразность развития, в центре которого находится только материальное производство. Это вызывает необходимость изменения всей парадигмы человеческого развития – от идеологии накопления материальных благ и конкуренции за ресурсы до идеологии разумной достаточности и взаимопомощи. Это считается человеческими достижениями в управлении устойчивым развитием, которые уже достаточно проработаны в специализированных изданиях по государственному управлению. Обосновано, что стратегические цели требуют систематической, пошаговой технологии разработки и реализации соответствующих программ / проектов для достижения стратегических целей, которые осуществляются в соответствии с признанными правилами и методами. На основе общей теории управления развитием системы рассмотрен системный подход к реализации стратегии развития и приведены основные принципы реализации стратегии на тактическом уровне. В исследовании подчеркивается, что на тактическом уровне в управлении проектами имеются все необходимые инструменты для создания механизма реализации разработанной стратегии. Именно отсутствие применения всех известных инструментов управления проектами вызывает недовольство населения в отношении реализации стратегий. Неудача в реализации разработанной стратегии может быть обусловлена двумя основными причинами: первая – недостатки самой стратегии, вторая – отсутствие тактических мер для реализации стратегии. Выделенные недостатки стратегического планирования и отсутствие эффективных механизмов управления устойчивым развитием являются следствием неполного использования методологии управления проектами в системе государственного управления в Украине. Предлагается осуществлять мониторинг практической реализации стратегии устойчивого развития в Украине с учетом интеграции стратегического и тактического управления проектами.

Ключевые слова: устойчивое развитие; внедрение стратегии; механизм реализации стратегии

Постановка проблеми.

За умов значного впливу глобалізаційних чинників на соціально-економічне середовище важливим аспектом існування країни є оцінка досягнень її сталого розвитку. Для кваліфікованого моніторингу та розуміння перспектив розвитку країни треба володіти системними знаннями щодо оцінки можливих загроз та вміти застосовувати механізми протидії негативному впливу. Світова наукова спільнота вже давно ставить під сумнів доцільність розвитку, в центрі якого стоїть лише матеріальне виробництво. Це обумовлює необхідність зміни всієї парадигми розвитку людства – від ідеології накопичення матеріального багатства та конкуренції за ресурси, до ідеології розумної достатності та

взаємної допомоги [1, 2]. Особлива роль в реалізації стратегії сталого розвитку людства відводиться громадському руху, і, в першу чергу, науковим спільнотам. Завдання науковців полягає у більш широкому застосуванні досягнень науки у соціально-економічних перетвореннях суспільства, зокрема, шляхом зміцнення співпраці між науковцями, підприємцями і політичними діячами [4].

Стратегія сталого розвитку Україна ставить узагальнені цілі на основі відомого SWOT-аналізу, а уряд зобов'язаний на її виконання розробити і прописати у вигляді програм / проектів детальні плани досягнення поставлених завдань. Проте конкретні програми Уряду, підготовлені на виконання стратегії «Україна – 2020», на жаль, не ста-

ли програмним механізмом, за допомогою якого Україна могла б реалізувати принципи сталого розвитку [1].

На основі викладеного можна сформулювати актуальність дослідження, яке полягає у теоретичному обґрунтуванні сутності практичної реалізації стратегії сталого розвитку в Україні, а також методичної розробки механізмів реалізації стратегії на тактичному рівні.

Аналіз досліджень і публікацій.

У сучасних дослідженнях найчастіше виділяють три основні аспекти сталого розвитку: економічний, соціальний та екологічний [6, 8, 10]. У багатьох джерелах визначається важливість впровадження принципів «соціально відповідального бізнесу» [3, 7]. Розглядаючи принципи сталого розвитку, Т. Діллік та К. Хокертс наголошують на рівній важливості як економічного, так і соціального та екологічного капіталу підприємства [19]. Виокремлення саме цих основних напрямів сталого розвитку простежується у роботах як зарубіжних, так і вітчизняних дослідників [3, 8, 18]. Хоча, наприклад, А. Керол виділяє чотири типи соціальної відповідальності підприємства: економічну, правову, етичну та екологічну [20].

У багатьох джерелах, що торкаються проблематики розвитку різних галузей економіки, аналізується досвід адаптації систем виробництва до зовнішнього середовища [6, 11]. Для системного вирішення проблеми, яким саме шляхом йти до сталого розвитку конкретній галузі, у роботі [16] запропоновано концептуальну модель щодо визначення вектора руху системи шляхом «випереджальної інноваційності, заснованої на знаннях». Таким чином Україні пропонується ввійти до групи країн, що рухаються за рахунок інновацій [16]. Як відомо, проектне управління є найкращим засобом впровадження інновацій і саме проектний менеджмент має всі потрібні інструменти для створення конкретних механізмів реалізації стратегії сталого розвитку у вигляді портфеля проектів [9].

Метою статті є вивчення сучасного стану реалізації концепції сталого розвитку та існуючих підходів до створення механізмів реалізації цієї концепції, а також визначення

шляхів удосконалення практики управління сталим розвитком у державному секторі України.

Виклад основного матеріалу.

Класичним вважається погляд на сталий розвиток як такий, що задовольняє потреби нинішнього покоління без шкоди для можливості майбутніх поколінь задовольняти свої власні потреби [13].

У червні 1992 р. на Конференції ООН з навколишнього середовища голови 178 держав підписали Декларацію сталого розвитку людства, як біосоціальної системи в умовах зростання швидкості змін навколишнього середовища [5]. З цієї події безпосередньо пов'язаний науковий підхід, що був уведений у загальний обіг під назвою «сталий розвиток» («sustainable development») та дозволив зробити у фаховій літературі велику кількість трактувань запропонованої концепції [3, 8, 20]. Запропонований до розгляду на саміті в Йоганнесбургу план дій щодо стратегії сталого розвитку складався з десяти пунктів, серед яких особливого значення для України набули, на нашу думку, три: скерувати процес глобалізації в напрямку сприяння сталому розвитку; змінити національні моделі виробництва та споживання; зміцнити міжнародне управління сталим розвитком.

Між тим стратегічне планування переходу до сталого розвитку в Україні ще досі не набуло формальних ознак системної політики. У 2003 р. була створена Національна комісія сталого розвитку України, а також затверджена «Комплексна програма реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку, на 2003–2015 роки» [5].

У 2015 році на Саміті ООН зі сталого розвитку було запропоновано 17 ключових напрямків сталого розвитку країн світу [6]. Вони замінили цілі розвитку тисячоліття, термін яких закінчився наприкінці 2015 року. Нові цілі сталого розвитку ухвалені на період від 2015 до 2030 року і нараховують 17 глобальних цілей, яким відповідають 169 завдань. Україна також проголошує поступовий перехід до стратегії сталого розвитку та планує системне ведення конкретних дій [4]. На теперішній час проблема сталого розвитку людства відноситься, без сумніву, до най-

актуальніших, але говорити про неї можливо лише як про побажання, а не як дійсний стан справ. Реальний стан справ полягає у тому, що сталий характер розвитку базується на умові, що у світовій економіці перемагає розумне відношення до оточуючого середовища та справедливого розподілу ресурсів на основі гуманістичних цінностей, які досі не поділяються переважною більшістю суспільства. Якщо застосувати системний закон, за яким стала та надійна лише така система, в якій усі основні елементи та підсистеми також надійні та усталені [15], то сталий розвиток будь-якої системи має бути забезпечений наступними процесами:

- підсилення гуманізації всіх відношень між людьми на всіх рівнях суспільних систем знизу догори;

- відхід від управлінської діяльності на основі користолюбства та безвідповідальності та створення професійного відповідального управління;

- зупинення маніпулювання громадською свідомістю в особистих цілях, введення контролю з боку громади над засобами масової інформації;

- створення психологічних умов для об'єднання людей, для їх співробітництва у всіх сферах діяльності та передачі знань, умінь та навичок.

Публікація у січні 2015 року Указу Президента України № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»» (далі – Стратегія) створила сприятливі умови для розвитку українського суспільства у цьому напрямку. Проте розгортання процесів реалізації стратегії залежить від наявності та ефективності відповідних інституцій, фінансової підтримки сталого розвитку та кваліфікованного кадрового забезпечення. У цілому в Україні готовність і спроможність до такої діяльності є недостатньою. І проблема полягає не тільки у складності та новизні завдань, а й у відсутності системної методології та дієвих механізмів управління сталим розвитком. Для реалізації стратегічних цілей потрібна системна, покрокова технологія розробки та реалізації відповідних програм / проектів для досягнення стратегічних цілей, яке здійснюється за визнаними регламентами і методиками [9].

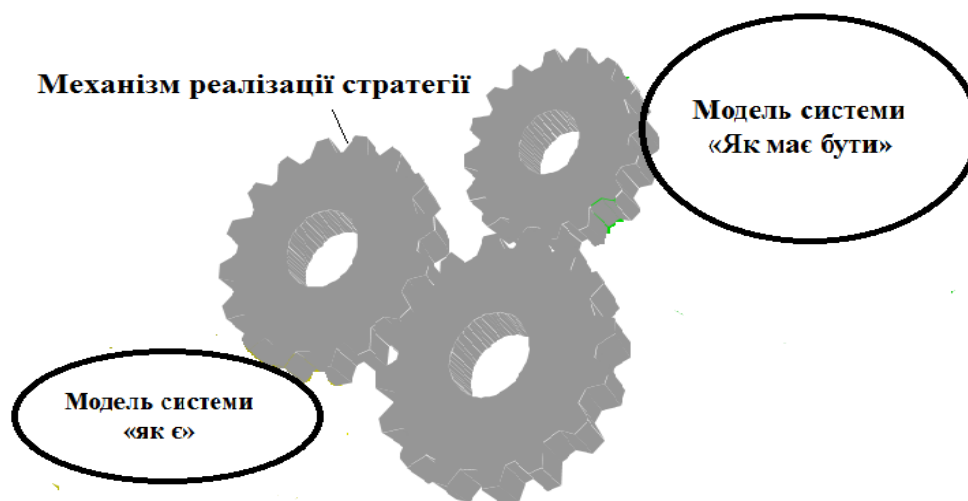


Рис. 1. Моделювання стратегії розвитку системи

Впровадження стратегічних планів економічного та соціального розвитку важливі як власне для окремих територіальних одиниць, так і для держави в цілому. Але як показує час, більшість позитивних стратегічних змін залишаються лише на папері, якщо в кожному конкретному випадку не були чітко визначені кількісні та якісні результати реалізації програм розвитку, терміни їх виконання, відповідальні виконавці та механізми оцінювання досягнення запланованого результату. Саме відсутність застосування всіх відомих інструментів проектного менеджменту стає причиною невдоволення громадськості щодо реалізації стратегій. Невиконання розробленої стратегії може бути викликано

двома головними причинами: перша – недоліки розроблення самої стратегії, друга – невиконання тактичних заходів щодо реалізації стратегії. Узагальнюючи досвід вивчення першої причини, треба зазначити, що стратегія має поєднати три відомі положення: по-перше, описати модель системи «як вона зараз»; по-друге, описати бажаний стан системи «як має бути» у майбутньому і, по-третє, описати механізм, завдяки якому система має переміститися із теперішнього стану в майбутнє (Рис. 1), тобто побудувати механізм реалізації стратегії (Рис. 2). Тут буде доречно прояснити відмінності між поняттями «економічний розвиток» та «економічне зростання» у відношенні до терміну «сталій».



Рис. 2. Побудова механізму реалізації стратегії

Як відомо, «економічне зростання спрямоване на кількісне збільшення масштабу економіки в її фізичному вимірі, а розвиток передбачає якісне удосконалення в структурі системи» [15]. Оскільки сьогодні Україна перебуває у стані тривалої війни, нам наразі більше потрібне швидке економічне зростання та подолання бід-

ності населення. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» мала б стати інноваційним механізмом, за допомогою якого Україна реалізує свій економічний потенціал. На жаль, Стратегія із десятками назв необхідних реформ не вказує шляхів економічного зростання в державі, тобто є декларацією намірів, а не стратегією

розвитку. Нагадаємо, що у проектному менеджменті методологія управління сталим розвитком систем розглядається як поєднання стратегічного управління та тактичного проектного управління, що закрі-

плено у міжнародних стандартах [21, 22]. Візьмемо, наприклад, фінансовий сектор України. Ключові показники у напрямку економічного зростання у опублікованій «Стратегії» надано на рис. 3.

СТРАТЕГІЯ 2020		РОЗВИТОК	
КЛЮЧОВІ ПОКАЗНИКИ	2014	2020	
Рейтинг легкості ведення бізнесу	112	ТОП 20	
Кредитний рейтинг країни (категорія)	ССС	ВВВ	
Індекс глобальної конкурентоспроможності	84	ТОП 40	
ВВП на душу населення	\$8,500	\$16,000	
Іноземні інвестиції в 2015-2020		\$40 млрд	
Відношення дефіциту бюджету до ВВП	10,1%	3%	
Відношення державного боргу до ВВП	67,6%	60%	
Інфляція	19%	1,7%	

Рис. 3. Ключові показники стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»

Ми бачимо завдання довести ВВП у розрахунку на одну особу до 16 тис. дол. США. На жаль, станом на 2018 рік ВВП України на душу населення становить \$2 820, країн, тоді як середній по світу показник – \$11 730, а у розвинених країнах навіть більше – \$48 970 [4]. Тобто головною вадою стратегії є перенасиченість фразами-побажаннями, замість конкретних ініціатив. У Стратегії також наголошується, що до 2020 р. має бути забезпечено максимальне відношення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до ВВП на рівні не вище 60 %. Але ця межа вже давно перейдена і становить майже 90 % ВВП. «Щоб зменшити борг до рівня 60 % українська економіка має або зростати китайськими темпами, або припинити позичати, проте весь сенс роботи уряду останні роки полягає у задоволенні вимог МВФ для отримання чергового траншу кре-

диту», – зазначають аналітики центру «Нова соціальна та економічна політика» [1].

Звичайно, підготовка «Стратегії» вимагає кооперації зусиль багатьох різноманітних фахівців, об'єднаних спільною ідеологією національного відродження. На жаль, до процесу розроблення Стратегії не було долучене українське суспільство, не була врахована його воля та безпосередні інтереси. Тривожна ситуація, в яку сьогодні занурене наше суспільство, не дозволяє нам підходити до такої стратегії як до чергового бюрократичного документу. Забезпечення методологічного підґрунтя формування механізму сталого розвитку в Україні повинно здійснюватися з урахуванням структури української економіки, рівня розвитку продуктивних сил, системних реформ суспільно-економічних відносин та передових здобутків українських науковців.

Висновки.

В процесі дослідження встановлено, що проблему забезпечення сталого розвитку країни необхідно вирішувати з урахуванням соціально-економічного стану країни (території, галузі, підприємства), а також сукупності умов зовнішнього середовища. Основною проблемою практичної реалізації стратегії сталого розвитку в Україні є недостатнє розуміння механізмів впровадження сталого розвитку. Дослідження методологічних засад сталого розвитку систем, заснованих на інтеграції стратегічного та тактичного ціннісно-орієнтованого управління, має привести до розробки

детальних програм забезпечення сталого розвитку на всіх рівнях господарства України. При цьому успіх цілеспрямованих програм соціально-економічного розвитку має вимірюватися не тільки економічною складовою, а й цінностями, які впливають на сталий розвиток країни. Отже, Україні необхідно удосконалити законодавчу базу для моніторингу виконання державних програм та організувати перепідготовку керівників усіх рівнів для освоєння методології, інструментів та кращих практик тактичного управління розвитком.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Аналітичний звіт: Україна на шляху до стабільності та зростання. – Режим доступу: http://newsep.com.ua/media/projects/1/file/New_Ukraine_book.pdf
2. Благов Ю. Е. Корпоративная социальная ответственность: эволюция концепции / Ю. Е. Благов. – М.: Высшая школа менеджмента, 2010. – 272 с.
3. Буркинський Б. В. «Зелена» економіка крізь призму трансформаційних зрушень в Україні / Б. В. Буркинський, Т. П. Галушкіна, В. С. Реутов. – Одеса – Саки: НАН України – ПП «Підприємство «Фенікс», 2011. – 348 с.
4. Глобальні цілі сталого розвитку 2030. – Режим доступу: [http://www.un.org.ua/images/documents/3615/цілі_web\(2\).pdf](http://www.un.org.ua/images/documents/3615/цілі_web(2).pdf).
5. Форум по устойчивому развитию Украины. – Режим доступу: <http://www.sustainable-cities.net.ua>.
6. Сприяння сталому розвитку в Україні / Міжнародний проект за ініціативи Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй та Агенції США з міжнародного розвитку. – Режим доступу: <http://www.undpsust.kiev.ua/>.
7. Костин А. Социальная ответственность в корпоративном управлении: эффективная капитализация / А. Костин // Корпоративное управление, 2007. – № 3. – С. 44.
8. Марушевський Г. Пріоритети національної стратегії збалансованого (сталого) розвитку України: погляд НУО // Г. Марушевський, П. Павличенко, Т. Тимочко // Матеріали Всеукраїнської конференції екологічної громадськості (2002 р., м. Київ). – Режим доступу: <http://www.nesu.org.ua/upl/sd-priorities-ref1.pdf>.
9. Молоканова В. М. Упровадження ціннісно-орієнтованого проектного менеджменту у сфері державного управління / В. М. Молоканова // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 11. – С. 5-18.
10. Національна доповідь «Цілі Сталого Розвитку: Україна». – Режим доступу: http://un.org.ua/images/SDGs_NationalReportUA_Web_1.pdf
11. На зустріч «зеленій» економіці: шляхи до сталого розвитку та викорінення бідності // Програма ООН по навколишньому середовищу, 2011. – 739 с. – Режим доступу: <http://www.unep.org/greenecconomy>.
12. Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
13. Про Глобальні цілі, 2018 // Представництво ООН в Україні. – Режим доступу: <http://sdg.org.ua/ua/pro-hlobalni-tsilii>.
14. Стратегії економічного розвитку в умовах глобалізації / За ред. Д. Г. Лук'яненка. – Київ: КНЕУ, 2001. – 538 с.
15. Сурмин Ю. П. Теория систем и системный анализ. / Ю. П. Сурмин. – Київ: МАУП, 2000. – 345 с.
16. Рач В. А. Методологічний підхід щодо визначення вектора руху системи / В. А. Рач, Т. В. Мамадова // Сучасні інформаційні та енергозберігаючі технології життєзабезпечення людини. – 2003. – Вип. 13. – С. 403-406.
17. Цілі сталого розвитку: що треба знати органам місцевого самоврядування. – Режим доступу: http://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/SDG_LocalGov_v05.pdf.
18. Carroll A. B. Corporate social responsibility: evolution of a definitional construct / A. B. Carroll // Business and Society, 1999. – № 38 (3). – P. 268-295.
19. Dyllick T. Business Strategy and the Environment / T. Dyllick, K. Hockerts // Business Strategy and the Environment, 2002. – 1(2). – P. 130-141.
20. Laszlo C. The Sustainable company: How to create lasting value through social and environmental performance / C. Laszlo. – Washington, DC: Island press, 2003. – 199 p.
21. Project Management Knowledge Management Guide (2013). 5th Edition. Newtown Square, PA, USA: Project Management Institute, Inc., 589.
22. The Standard for Portfolio management (2008). Project Management Institute, Inc. Four Campus Boulevard Newtown Square, Pennsylvania USA, 203. – Retrieved from: <https://www.pmi.org/pmbok-guide-standards/foundational/standard-for-portfolio-management>.

REFERENCES

1. *Analitychnyi zvit: Ukraina na shliakhu do stabilnosti ta zrostantia [Analytical report: Ukraine on the path to stability and growth]*. Retrieved from: http://newsep.com.ua/media/projects/1/file/New_Ukraine_book.pdf
2. Blagov, Yu.E. (2010). *Korporativnaja social'naja oivetsivennost': jevoljucija koncepcii [Corporate Social Responsibility: Evolution of the Concept]*. Moscow: Higher School of Management [in Russian].

3. Burkinsky, B.V., Galushkina, T.P., & Reutov, V.E. (2011). «Zelena» ekonomika kriz pryzmu transformatsiinykh zrushen v Ukraini [«Green» economy through the prism of transformational shifts in Ukraine]. Odessa – Saki: National Academy of Sciences of Ukraine – Enterprise Phoenix [in Ukrainian].
4. Hlobalni tsili staloho rozvytku 2030 [Global Sustainable Development Goals 2030]. Retrieved from: [http://www.un.org.ua/images/documents/3615/entili_web\(2\).pdf](http://www.un.org.ua/images/documents/3615/entili_web(2).pdf).
5. Forum po ustojchivomu rozvitku Ukrainy [Forum on Sustainable Development of Ukraine]. Retrieved from: <http://www.sustainable-cities.net.ua>. [in Russian].
6. Spryiannia stalomu rozvytku v Ukraini [Promotion of sustainable development in Ukraine]. *International project under the initiative of the UNDP and the USA for International Development*. Retrieved from: <http://www.undpsust.kiev.ua/>. [in Ukrainian].
7. Kostin, A. (2007). Social'naja otvetstvennost' v korporativnom upravlenii: jeffektivnaja kapitalizacija [Social Responsibility in Corporate Governance: Effective Capitalization]. *Corporate Governance*, 3, 44 [in Russian].
8. Marushevsky, G., Pavlichenko, T., & Tymochko, T. (2002). Priorityety natsionalnoi stratehii zbalansovanoho (staloho) rozvytku Ukrainy: pohliad NUO [Priorities of the National Strategy for Sustainable Development of Ukraine: A View of NGOs]. *Proceedings of the All-Ukrainian Conference of the Ecological Society*. Kyiv. Retrieved from: <http://www.necu.org.ua/upl/sd-priorities-ref1.pdf>. [in Ukrainian].
9. Molokanova, V.M. (2017). Uprovadzhennia tsinnisno-orientovanoho proektnoho menedzhmentu u sferi derzhavnogo upravlinnia [Implementation of value-oriented project management in the field of public administration]. *Public Administration aspects*, 5 (11), 5-18 [in Ukrainian].
10. Natsionalna dopovid «Tsili Staloho Rozvytku: Ukraina» [National Report «Sustainable Development Goals: Ukraine»]. Retrieved from: http://un.org.ua/images/SDGs_NationalReportUA_Web_1.pdf. [in Ukrainian].
11. Na zustrich «zelenii» ekonomitsi: shliakhy do staloho rozvytku ta vykorinennia bidnosti [Meeting the Green Economy: Towards Sustainable Development and Elimination of Poverty] (2011). *UN Program on Environment*, 739. Retrieved from: <http://www.unep.org/greeneconomy> [in Ukrainian].
12. Pro stratehiu staloho rozvytku «Ukraina – 2020» [About the Strategy of Sustainable Development «Ukraine 2020»]. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [in Ukrainian].
13. Pro Hlobalni tsili, 2018 [About Global Objectives, 2018]. United Nations in Ukraine. Retrieved from: <http://sdg.org.ua/ua/pro-hlobalni-tsili>. [in Ukrainian].
14. Lukyanenko, D.G. (Ed.). (2001). *Stratehii ekonomichnoho rozvytku v umovakh hlobalizatsii [Strategies for Economic Development in the Conditions of Globalization]*. Kyiv: KNEU [in Ukrainian].
15. Surmin, Yu.P. (2000). *Teoriya sistem i sistemnyj analiz [Theory of Systems and System Analysis]*. Kiev: MAUP [in Russian].
16. Rach, V.A., & Mamatova, T.V. (2003). Metodolohichni pidkhid shchodo vyznachennia vektora rukhu systemy [Methodological Approach to the Definition of the Motion Vector of a System]. *Modern Information and Energy-Saving Technologies of Human Life Support*, 13, 403-406 [in Ukrainian].
17. Tsili staloho rozvytku: shcho treba znaty orhanam mistsevoho samovriaduvannia [Goals of sustainable development: what should be known to local self-government bodies]. Retrieved from: http://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/SDG_LocalGov_v05.pdf. [in Ukrainian].
18. Carroll, A.B. (1999). Corporate social responsibility: evolution of a definitional construct. *Business and Society*, 38 (3), 268-295.
19. Dyllick, T., & Hockerts, K. (2002). *Business Strategy and the Environment*. *Business Strategy and the Environment*, 11 (2), 130-141.
20. Laszlo, C. (2003). *The Sustainable company: How to create lasting value through social and environmental performance*. Washington, DC: Island press.
21. *Project Management Knowledge Management Guide* (2013). 5th Edition. Newtown Square, PA, USA: Project Management Institute, Inc.
22. *The Standard for Portfolio management* (2008). Project Management Institute, Inc. Four Campus Boulevard Newtown Square, Pennsylvania USA, 203. Retrieved from: <https://www.pmi.org/pmbok-guide-standards/foundational/standard-for-portfolio-management>.

Молоканова Валентина Михайлівна

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

Molokanova Valentyna

Doctor of Technical Sciences, Professor
Dnipropetrovsk regional institute of public
administration of National academy for public
administration under the President of Ukraine
29, Hoholya str., Dnipro, 49044, Ukraine

Email: molokany@gmail.com

Цитування: Молоканова В. М. Моніторинг практичної реалізації стратегії сталого розвитку в Україні / В. М. Молоканова // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 11-12. – С. 85-92.

Citation: Molokanova, V.M. (2018). Monitoring the practical implementation of the sustainable development strategy in Ukraine [Monitoring of sustainable development strategy practical implementation in Ukraine]. *Public administration aspects*, 6 (11-12), 85-92.

Стаття надійшла / Article arrived: 10.11.2018

Схвалено до друку / Accepted: 17.12.2018

Стандартизація професійної підготовки державних службовців України на основі компетентнісного підходу

Сурай І. Г., Григор'єва С. М. Національна академія державного управління при Президентові України

У статті висвітлено наукове обґрунтування стандартизації професійної підготовки державних службовців на основі компетентнісного підходу як основоположної частини модернізації державної служби. Дослідженням встановлено: серед основних складових елементів модернізації державної служби України – реформа системи професійного навчання державних службовців, а її частиною є модернізація професійної підготовки державних службовців; відсутність стандартизації професійної підготовки державних службовців України; необхідність врахування досвіду розвинутих країн світу, де стандартизовано як професійну діяльність, так і відповідну професійну підготовку працівника на основі компетентнісного підходу та взаємоузгоджено ці стандарти.

Установлено, що для модернізації системи професійної підготовки державних службовців України в умовах євроінтеграції необхідно: уточнити у чинному законодавстві України поняття “компетентність” як демонстровану здатність застосовувати на практиці знання та навички (відповідно до стандартів ISO 9001); конкретизувати у Національному класифікаторі (професій) України не тільки керівні посади в органах державного управління, а й інші посади державної служби; розробити та затвердити професійні стандарти на усі посади державної служби України; розробку стандартів вищої освіти в межах спеціальності “281. Публічне управління та адміністрування” здійснювати на основі професійних стандартів та відповідно до Національної рамки кваліфікацій; уточнити та законодавчо закріпити узгоджений набір компетентностей, якими мають володіти отримувачі вищої освіти (магістр, бакалавр, молодший бакалавр) та державні службовці на посадах категорій “А” і “Б” (ступінь вищої освіти не нижче магістра), посадах категорії “В” (ступінь вищої освіти не нижче бакалавра, молодшого бакалавра).

Ключові слова: компетентність; компетентнісний підхід; державні службовці; професійна підготовка; модернізація; національна рамка кваліфікацій; стандартизація

Standardization of the professional training (education) of the civil servants of Ukraine on the basis of the competent approach

Suray I. G., Grygorieva S. M. National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

In the article is presented the scientific substantiation of standardization of the professional training (education) of the civil servants on the basis of the competent approach as a fundamental part of modernization of the civil service. The research establishes: among the main components of the modernization of the civil service of Ukraine is the reform of the professional training system for the civil servants, and part of it is the modernization of the professional training (education) of the civil servants; the lack of standardization of the professional training (education) of the civil servants of Ukraine; the need to take into account the experience of the developed countries of the world that standardized both the professional activities and appropriate professional training (education) of the employee based on a competent approach and mutually consistent with these standards.

It was established that for the modernization of the system of professional training (education) of the civil servants of Ukraine in the conditions of European integration it is necessary: to clarify in the current legislation of Ukraine the concept of “competence” as a demonstrated ability to apply in practice knowledge and skills (in accordance with the standards of ISO 9001); to specify in the National Classifier (of professions) of Ukraine not only senior positions in the public administration, but also other positions of the civil service; to develop and approve professional standards for all the positions of the civil service of Ukraine; development of standards for higher education within the specialty “281. Public management and administration” based on the professional standards and in accordance with the National Qualifications Framework; clarify and legislatively establish a coherent set of competences to be held by higher education recipients (master, bachelor, junior bachelor) and

civil servants in positions of categories “A” and “B” (the degree of higher education not lower than the master’s degree), category “C” (the degree of higher education is not lower than bachelor, junior bachelor).

Keywords: competence; competent approach; civil servants; professional training (education); modernization; National Qualifications Framework; standardization

Стандартизація професійної підготовки державних службовців України на основі компетентного підходу

Сурай І. Г., Григорьева С. М. *Национальная академия государственного управления при Президенте Украины*

В статті освітлено наукове обґрунтування стандартизації професійної підготовки державних службовців на основі компетентного підходу як основопологаючої частини модернізації державної служби. Дослідженням встановлено: серед основних складових елементів модернізації державної служби України – реформа системи професійного навчання державних службовців, а її частиною є модернізація професійної підготовки державних службовців; відсутність стандартизації професійної підготовки державних службовців України; необхідність урахування досвіду країн світу, де стандартизована як професійна діяльність, так і відповідна їй професійна підготовка працівника на основі компетентного підходу, і узгоджено ці стандарти.

Встановлено, що для модернізації системи професійної підготовки державних службовців України в умовах євроінтеграції необхідно: уточнити в діючому законодавстві України поняття «компетентність» як демонструвану здатність застосовувати на практиці знання та навички (в відповідності до стандартів ISO 9001); конкретизувати в Національному класифікаторі (професій) України не тільки керівні посади в органах державного управління, але й інші посади державної служби; розробити та затвердити професійні стандарти на всі посади державної служби України; розробити стандарти вищої освіти в межах спеціальності «281. Публічне управління та адміністрування» виконувати на основі професійних стандартів і в відповідності з Національною рамкою кваліфікацій; уточнити та законодавчо закріпити узгоджений набір компетенцій, якими повинні володіти отримувачі вищої освіти (магістр, бакалавр, молодший бакалавр) та державні службовці на посадах категорій «А» та «Б» (рівень вищої освіти не нижче магістра), посадах категорії «В» (рівень вищої освіти не нижче бакалавра, молодшого бакалавра).

Ключевые слова: компетентность; компетентностный подход; государственные служащие; профессиональная подготовка; модернизация; национальная рамка квалификаций; стандартизация

Постановка проблеми.

Основою державного управління є професійна державна служба. Виклики, які постали перед Україною, та її цілі, визначені Стратегією сталого розвитку “Україна – 2020” [1], потребують, насамперед, професійних й доброчесних державних службовців.

Сучасна модернізація державної служби в Україні спрямована на становлення її як публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної служби, орієнтованої на громадян, яка функціонує в інтересах держави і суспільства. Саме забезпечення її службовцями, які матимуть відповідний рівень професійних компетенцій, є най-

більшим викликом реалізації Закону України “Про державну службу” та здійснення реформ.

Серед основних складових елементів модернізації державної служби – реформа системи професійного навчання державних службовців [2], а однією із складових професійного навчання державних службовців є їх професійна підготовка, яка має сприяти набуттю державними службовцями професійних компетенцій, що забезпечать виконання поставлених державою й суспільством завдань в межах компетенцій за посадою. Відсутність стандартизації професійної підготовки державних службовців України на основі компетентного підходу негатив-

но впливає на усю систему державної служби та ефективність державного управління.

Тому сьогодні для України є актуальними напрацювання науково-обґрунтованих пропозицій щодо стандартизації професійної підготовки державних службовців.

Аналіз останніх досліджень та публікацій показав, що ці питання певною мірою досліджували С. Ганоцька, Н. Гончарук, М. Лахижа, Н. Липовська, В. Луговий, Т. Лукіна, Н. Протасова, С. Серьогін, В. Сороко, Ж. Таланова, С. Хаджирадева та ін. Але сьогодні серед невирішених раніше частин загальної проблеми – відсутність стандартизації професійної підготовки державних службовців України на основі компетентнісного підходу.

Метою цієї статті є наукове обґрунтування стандартизації професійної підготовки державних службовців на основі компетентнісного підходу як основоположної частини модернізації державної служби.

Виклад основного матеріалу.

Насамперед зауважимо, що необхідність застосування компетентнісного підходу у сучасній державній службі України не викликає сумнівів. Цим шляхом йде увесь цивілізований світ. Проте слід указати на розбіжності щодо визначення самого поняття “компетентність”, яким розкривається його сутність та, яке впливає на подальше його застосування.

Відповідно до стандартів ISO 9000, ISO 9001 компетентність – це демонстрована здатність застосовувати на практиці знання та навички [3]. Основою для визначення компетентності працівника є освіта, навчання, навички та досвід. При цьому слід зауважити, що у попередніх стандартах була вимога, щоб персонал, який виконує специфічну роботу, був кваліфікованим на основі освіти, навчання та досвіду. Тепер компетентності приділено більшу увагу, зокрема визначено, що для забезпечення якості діяльності організацій важливим є: визначити необхідну (як вимога) компетентність персоналу, який впливає на якість; надати необхідне навчання для отримання необхідної компетентності; оцінювати результативність застосованих заходів; забезпечувати усвідомлення працівника його ролі та важливості його діяльності, а

також у який спосіб ця діяльність приведе до якості; вести відповідні записи про освіту, навчання, навички та досвід працівника(ів) [4]. Крім того, необхідно звернути увагу на те, що у розвинутих країнах світу, стандартизовано як професійна діяльність, так і відповідна професійна підготовка працівника, є взаємоузгодженість цих стандартів. Так, “у багатьох європейських країнах метою стандартизації змісту професійної діяльності є забезпечення зв’язку між підготовкою виробничого персоналу та економічним сектором, за умови ефективної соціалізації та орієнтації на ринку праці тих, хто здобув освіту, незалежно від форми навчання” [5].

У чинному законодавстві України по-іншому та по-різному визначено поняття “компетентність”, зокрема не акцентовано увагу на діяльнісному аспекті (демонстрована здатність).

Закон України “Про вищу освіту” [6, ст. 2] визначає, що компетентність – це динамічна комбінація знань, вмінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, яка визначає здатність особи успішно здійснювати професійну та подальшу навчальну діяльність і є результатом навчання на певному рівні вищої освіти.

Законом України “Про державну службу” [7, ст. 2] професійну компетентність визначено як здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов’язків, навчання, професійного та особистісного розвитку.

Державна служба згідно із Законом України “Про державну службу” [7, ст.1] – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів

міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

Державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби [7, ст.1].

Згідно з Класифікатором видів економічної діяльності (КВЕД ДК 009:2010) секція “Державне управління й оборона; обов’язкове соціальне страхування”, розділ “Державне управління й оборона; обов’язкове соціальне страхування”, група “Державне управління загального характеру; соціально-економічне управління” включає клас “Державне управління загального характеру”. Державне управління загального характеру включає: “виконавчу та законодавчу діяльність центральних, регіональних і місцевих органів державного управління, управління та контроль фіскальної діяльності, проведення політики у сфері загальних (цивільних) досліджень і розробок і пов’язаних із ними коштів, управління і функціонування служб економічного та соціального планування, а також статистичних служб на різних рівнях державного управління, управління кадровими службами, розроблення та реалізацію кадрової політики, методи оцінки, класифікацію робіт, опис посадових обов’язків, контроль за дотриманням правил державної служби, діяльність служб

загального призначення, не пов’язаних із виконанням певних функцій у сфері державного управління, діяльність виборчих комісій” [8, р. 84].

Національний класифікатор (професій – авт.) України [9] називає професії, що:

- пов’язані з визначенням та формуванням державної політики, законодавчим регулюванням; вищим державним управлінням;

- пов’язані з правосуддям та прокурорським наглядом;

- пов’язані з керівництвом об’єднаннями підприємств, підприємствами, установами, організаціями та їхніми підрозділами незалежно від форм власності та видів економічної діяльності (законодавці, державні службовці, керівники, менеджери (управителі) [9, дод. А, р.4.1];

- вимагають від працівника (з урахуванням кола та складності певних професійних завдань та обов’язків) кваліфікації за дипломом про повну вищу освіту, що відповідає рівню спеціаліста, магістра або дипломом про присудження наукового ступеня. Професійні завдання полягають у збільшенні існуючого фонду (обсягу) знань, застосуванні певних концепцій, теорій та методів для розв’язання певних проблем чи в систематизованому викладенні відповідних дисциплін у повному обсязі (професіонали) [9, дод. А, р.4.2];

- передбачають високий рівень знань у різних галузях наук, яким відповідає кваліфікація за дипломом чи іншим відповідним документом молодшого спеціаліста, бакалавра, спеціаліста, що проходить післядипломну підготовку (стажування, інтернатуру, клінічну ординатуру тощо). Професійні завдання полягають у виконанні спеціальних робіт, пов’язаних із застосуванням положень та використанням методів відповідних наук) (фахівці) [9, дод. А, р.4.3].

Зауважимо, що розділ 4.1 [9] охоплюють широке коло професій, пов’язаних із здійсненням різноманітних функцій управління та керівництва, які в цілому суттєво відрізняються за своєю складністю та відповідальністю. А у розділах 4.2, 4.3 не виокремлено професіоналів та фахівців у сфері державної служби чи державного управління.

Розділ 5 [9] (Класифікація професій; Покажчик професійних назв робіт за кодами професій) конкретизує в органах державного управління тільки керівні посади. Не визначеними (не конкретизованими) залишаються інші посади державної служби в Україні та, відповідно, компетентнісні вимоги до них.

Згідно із Законом України “Про освіту” професійний стандарт – це затверджені в установленому порядку вимоги до компетентностей працівників, що є основою для формування професійних кваліфікацій [10].

Зауважимо, що Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, затверджений наказом Національного агентства України з питань державної служби від 13 вересня 2011 р. № 11 [11], втратив чинність 11 липня 2017 р. № 147 [12]. Наразі нові професійні стандарти у сфері державної служби України не розроблені та не затверджені.

Необхідність стандартів пояснюється тим, що, з одного боку, стандарт як ресурс для самооцінки, з другого – як інструмент, за допомогою якого керівництво може планувати, оцінювати діяльність органу державної влади, забезпечувати досягнення встановлених цілей, приймати управлінські рішення та реалізовувати професійну складову діяльності державних

службовців [13, с. 184]. Серед основних цілей, на що спрямовані професійні стандарти: підвищення якості праці та ефективності роботи з управління трудовими ресурсами, планування професійного зростання персоналу, визначення кола посадових обов’язків працівників, підвищення ефективності системи професійної підготовки, обґрунтування рішень, що ухвалюються під час проведення атестації працівників [14, с. 23].

Згідно із чинним Законом України “Про державну службу” [7, ст. 20] вимоги до професійної компетентності осіб, які претендують на вступ на державну службу, загальні та спеціальні. До загальних вимог в залежності від категорії посади відносяться: вища освіта, загальний стаж роботи, досвід роботи на посадах державної служби або досвід роботи на керівних посадах, вільне володіння державною мовою, володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Єв-

ропи. Спеціальні вимоги визначаються для осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій: “А” – затверджуються Кабінетом Міністрів України; “Б” та “В” – “визначаються суб’єктом призначення з урахуванням вимог спеціальних законів, що регулюють діяльність відповідного державного органу, в порядку, затвердженому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби [7, ст. 20]. При цьому [7, ст. 19] визначено, що державним службовцям на посадах категорій “А” і “Б” необхідно мати ступінь вищої освіти не нижче магістра, а для посад категорії “В” – бакалавра, молодшого бакалавра.

Звісно, компетентності, якими має володіти кандидат на посаду державної служби, повинні оптимально відповідати кваліфікаційним вимогам. У зв’язку з цим постає питання щодо професійного навчання, його результатів – необхідних компетентностей для здійснення державного управління. Саме під час та за результатами навчання, практики, отримання певного досвіду особа має можливість набути певний обсяг компетентностей, необхідних для зайняття посад в органах державної влади та виконання певного кола повноважень – компетентцій. Тому необхідно виокремити та систематизувати компетентності, актуальні на сучасному етапі, якими мають оволодіти отримувачі вищої освіти – майбутні державні службовці. Цей набір компетентностей буде підґрунтям професійного стандарту.

Професійні стандарти необхідні для розробки стандартів вищої освіти, освітніх (освітньо-професійних та освітньо-наукових) програм, навчальних програм і модулів для всіх форм та видів професійної підготовки, розроблення навчально-методичних матеріалів [14, с. 23].

Сьогодні згідно з Законом України “Про вищу освіту” [6, с. 10] Стандарт вищої освіти (загальний для усіх спеціальностей) визначає такі вимоги до освітньої програми: “обсяг кредитів ЄКТС, необхідний для здобуття відповідного ступеня вищої освіти; перелік компетентностей випускника; нормативний зміст підготовки здобувачів вищої освіти, сформульований у термінах результатів на-

вчання; форми атестації здобувачів вищої освіти; вимоги до наявності системи внутрішнього забезпечення якості вищої освіти; вимоги професійних стандартів (у разі їх наявності)". При цьому стандарт вищої освіти має бути розроблений в межах кожної спеціальності відповідно до Національної рамки кваліфікацій (далі – НРК) [15].

Зауважимо, що використання НРК рекомендовано "центральним органам виконавчої влади, установам, організаціям, що беруть участь у реалізації державної політики у сфері освіти, зайнятості та соціально-трудових відносин" [15]; у НРК термін "компетентність" визначено як "здатність особи до виконання певного виду діяльності, що виражається через знання, розуміння, уміння, цінності, інші особисті якості", з метою "забезпечення якості освіти з урахуванням вимог ринку праці до компетентностей фахівців" [15].

Згідно з НРК [15], бакалаврський рівень вищої освіти (у НРК – сьомий рівень) характеризує: "здатність розв'язувати складні задачі і проблеми у певній галузі професійної діяльності або у процесі навчання, що передбачає проведення досліджень та / або здійснення інновацій та характеризується невизначеністю умов і вимог". Рівень бакалавра передбачає "спеціалізовані концептуальні знання, набуті у процесі навчання та / або професійної діяльності на рівні новітніх досягнень, які є основою для оригінального мислення та інноваційної діяльності, зокрема в контексті дослідницької роботи; критичне осмислення проблем у навчанні та / або професійній діяльності та на межі предметних галузей", уміння розв'язувати складні задачі і проблеми, "що потребує оновлення та інтеграції знань, часто в умовах неповної / недостатньої інформації та суперечливих вимог, провадження дослідницької та / або інноваційної діяльності", комунікацію як "зрозуміле і недвозначне донесення власних висновків, знань та пояснень, що їх обґрунтовують, до фахівців і нефахівців, зокрема до осіб, які навчаються; використання іноземних мов у професійній діяльності", автономність і відповідальність – "прийняття рішень у складних і непередбачуваних умовах, що потребує застосування нових підходів та

прогнозування, відповідальність за розвиток професійного знання і практик, оцінку стратегічного розвитку команди, здатність до подальшого навчання, яке значною мірою є автономним та самостійним" [15].

Для магістерського рівня вищої освіти (у НРК – восьмий) характерна: "здатність розв'язувати комплексні проблеми в галузі професійної та / або дослідницько-інноваційної діяльності, що передбачає глибоке переосмислення наявних та створення нових цілісних знань та / або професійної практики". Магістерський рівень у НРК передбачає знання як "найбільш передові концептуальні та методологічні знання в галузі науково-дослідної та / або професійної діяльності і на межі предметних галузей", уміння – "критичний аналіз, оцінка і синтез нових та складних ідей" та "розроблення та реалізацію проектів, включаючи власні дослідження, які дають можливість переосмислити наявне та створити нове цілісне знання та / або професійну практику і розв'язання значущих соціальних, наукових, культурних, етичних та інших проблем", комунікацію – "спілкування в діалоговому режимі з широкою науковою спільнотою та громадськістю в певній галузі наукової та / або професійної діяльності" та автономність і відповідальність – "ініціювання інноваційних комплексних проектів, лідерство та повна автономність під час їх реалізації", "соціальна відповідальність за результати прийняття стратегічних рішень, здатність саморозвиватися і самовдосконалюватися протягом життя, відповідальність за навчання інших" [15]. Тому ці складові (знання, уміння, комунікації, автономність і відповідальність) мають бути виписані у стандарті магістерського рівня вищої освіти для спеціальності "Публічне управління та адміністрування" з урахуванням специфіки роботи на державній службі.

Після затвердження [16] у 2015 році нового переліку галузей знань та спеціальностей для здобувачів вищої освіти, підготовка державних службовців здійснюється за спеціальністю "Публічне управління та адміністрування" (однойменної галузі знань) більш як 100-ма закладами вищої освіти, які отримали право на здійснення освіт-

ньої діяльності з підготовки бакалаврів та магістрів. Постанова, прийнята Кабінетом Міністрів України 10 травня 2018 року № 354, про проведення єдиного кваліфікаційного іспиту для здобуття ступеня магістра за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування” [17] посилила нагальну необхідність розроблення єдиних уніфікованих вимог до цієї підготовки, набору компетентностей, якими мають володіти випускники за цією спеціальністю та які будуть в основі стандарту рівня магістр.

Зауважимо, що підготовка за кожним рівнем вищої освіти має здійснюватися відповідно до стандартів освітньої діяльності, які розробляються в межах кожної спеціальності та є обов’язковими для виконання всіма закладами вищої освіти незалежно від форми власності та підпорядкування [6]. Сьогодні маємо затверджений тільки стандарт для бакалаврського рівня вищої освіти за спеціальністю 281 “Публічне управління та адміністрування” [18], а робота над розробленням стандарту магістерського рівня вищої освіти за цією спеціальністю ще триває.

Висновки дослідження.

Дослідженням встановлено:

1) серед основних складових елементів модернізації державної служби України – реформа системи професійного навчання державних службовців, а її частиною є модернізація професійної підготовки державних службовців;

2) відсутність стандартизації професійної підготовки державних службовців України;

3) необхідність врахування досвіду розвинутих країн світу, де стандартизовано як професійну діяльність, так і відповідну

професійну підготовку працівника на основі компетентнісного підходу та взаємоузгоджено ці стандарти.

Отже, для модернізації системи професійної підготовки державних службовців України в умовах євроінтеграції необхідно:

1. Уточнити у чинному законодавстві України (внести зміни) поняття “компетентність” як демонстровану здатність застосовувати на практиці знання та навички (відповідно до стандартів ISO 9001);

2. Конкретизувати у Національному класифікаторі (професій – авт.) України не тільки керівні посади в органах державного управління, а й інші посади державної служби;

3. Розробити та затвердити професійні стандарти на усі посади державної служби України;

4. Розробку стандартів вищої освіти в межах спеціальності 281 “Публічне управління та адміністрування” здійснювати на основі професійних стандартів та відповідно до Національної рамки кваліфікацій;

5. Уточнити та законодавчо закріпити узгоджений набір компетентностей, якими мають володіти отримувачі вищої освіти (магістр, бакалавр, молодший бакалавр) та державні службовці на посадах категорій «А» і «Б» (ступінь вищої освіти не нижче магістра), посадах категорії «В» (ступінь вищої освіти не нижче бакалавра, молодшого бакалавра).

Подальші наукові розвідки мають стосуватися конкретизації пропозицій щодо розв’язання окреслених проблемних питань у процесі сучасної модернізації системи професійної підготовки державних службовців України.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна - 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015р. № 5/2015. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
2. Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: постанова Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2016 р. № 674. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/674-2016-p>.
3. Международный стандарт ISO 9001:2000. – Режим доступа: <http://niits.ru/public/2003/069.pdf>
4. Концепция стандартов ИСО 9000. – Режим доступа: <http://quality.eup.ru/GOST/konc9000.htm>
5. Короткова Л. І. Професійні стандарти: теорія і практика розроблення / Л. І. Короткова, Г. І. Лук’яненко, Л. Б. Лук’янова, С. В. Мельник, І. М. Савченко. – Режим доступу: http://lib.iitta.gov.ua/8281/1/monografiya_prof_standart_2012.pdf
6. Про вищу освіту: Закон України від 01 липня 2014 р. №1556-VII. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
7. Про державну службу: Закон України від 10 груд. 2015 р. №889-VIII. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

8. Класифікація видів економічної діяльності КВЕД ДК 009:2010. – Режим доступу : <https://evrovektor.com/kved/2010/>.
9. Національний класифікатор України, класифікатор професій ДК 003:2010. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va327609-10/print>.
10. Про освіту : Закон України від 05 вересня 2017 р. №2145-VIII. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/print>.
11. Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців : Наказ Нацдержслужби України 13 вер. 2011р. № 11. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011859-11>.
12. Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Національного агентства України з питань державної служби від 13 вересня 2011 р. № 11 : Наказ Нацдержслужби України від 11 липня 2017 року №147. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN033529.html.
13. Ганоцька С. О. Модель професійної компетентності державного службовця на основі системи управління якості / С. О. Ганоцька // Реформування системи державного управління та державної служби : теорія і практика : матер. Наук.-практ. конф. За міжнар. Уч. (22 жовтня 2010 р.) : у 2 ч. Ч. 1. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 468 с.
14. Фахівець з оцінювання: стандарти оцінювання та професійні стандарти / Укр. асоц. оцінювання ; команда проекту: Л. Пильгун, М. Савва, О. Щегініна, І. Кравчук. – Київ : [б. в.], 2016. – 32 с.
15. Про затвердження Національної рамки кваліфікацій : постанова Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2011 р. №1341. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF>.
16. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-p>.
17. Про затвердження переліку спеціальностей, за якими проводиться єдиний державний кваліфікаційний іспит для здобуття ступеня магістра : постанова Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 р. № 354. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/354-2018-p>.
18. Про затвердження стандарту вищої освіти за спеціальністю 281 “Публічне управління та адміністрування” для першого (бакалаврського) рівня вищої освіти : наказ Міністерства освіти і науки України від 29 жовтня 2018 р. № 1172. – Режим доступу : <https://mon.gov.ua/ua/npa/pro-zatverdzhennya-standartu-vishoyi-osviti-za-specialnistyu-281-publichne-upravlinnya-ta-administruvannya-dlya-pershogo-bakalavrskogo-rivnya-vishoyi-osviti>.

REFERENCES

1. *Pro Stratehiiu staloho rozvytku “Ukraina – 2020” : Ukaz Prezydenta Ukrainy [About the Strategy of Sustainable Development «Ukraine-2020»: Decree of the President of Ukraine dated January 12, 2015. № 5/2015].* (2015). Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [in Ukrainian].
2. *Deiaki pytannia reformuvannia systemy profesijnoho navchannia derzhavnykh sluzhbovtiv i posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy [Some issues of reforming the system of vocational training for civil servants and officials of local self-government: the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated September 27, 2016, № 674].* (2016). Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/674-2016-p> [in Ukrainian].
3. *Mezhdunarodnyi standart, ISO 9001:2000 [International standard ISO 9001: 2000].* Retrieved from: <http://niits.ru/public/2003/069.pdf> [in Russian].
4. *Kontseptsyia standartov ISO 9000 [The concept of ISO 9000 standards].* Retrieved from: <http://quality.eup.ru/GOST/konc9000.htm> [in Russian].
5. Korotkova, L.I., Luk'ianenko, H.I., Luk'ianova, L.B., Melnyk, S.V., & Savchenko, I.M. (2012). *Profesiini standarty: teoriia i praktyka rozroblennia [Professional standards: theory and practice of development].* Retrieved from: http://lib.iitta.gov.ua/8281/1/monografiya_prof.standart_2012.pdf [in Ukrainian].
6. *Pro Vysshchu Osvitu: Zakon Ukrainy [About higher education: Law of Ukraine dated July 1, 2014 №1556-VII].* (2014). Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> [in Ukrainian].
7. *Pro Derzhavnu Sluzhbu: Zakon Ukrainy [On the Civil Service: The Law of Ukraine of December 10, 2015 p. № 889-VIII].* (2015). Retrieved from: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19> [in Ukrainian].
8. *Klasyfikatsiia vydiv ekonomichnoi diialnosti KVED DK 009:2010 [Classification of types of economic activity KVED DK 009:2010].* Retrieved from: <https://evrovektor.com/kved/2010/> [in Ukrainian].
9. *Natsionalnyi Klasyfikator Ukrainy, Klasyfikator Profesii DK 003:2010 [National classification of Ukraine, occupational classifier DK 003:2010].* Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va327609-10/print> [in Ukrainian].
10. *Pro Osvitu: Zakon Ukrainy [On Education: Law of Ukraine dated September 5, 2017 N № 2145-VIII].* (2017). Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/print> [in Ukrainian].
11. *Natsderzhsluzhba Ukrainy “Directory of typical professional qualification characteristics of positions of civil servants” [Reference book of typical professional qualification characteristics of positions of civil servants: Order of the National Security Service of Ukraine, 13 Sep. 2011 № 11].* (2011). Dovidnyk typovykh profesiino-kvalifikatsiinykh kharakterystyk posad derzhavnykh sluzhbovtiv. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011859-11> [in Ukrainian].
12. *Natsderzhsluzhba Ukrainy “On the recognition of invalidated the order of the National Agency of Ukraine on Civil Service of 13 April 2011. № 11” [On the recognition of the invalidity of the Order of the National Agency of Ukraine on Civil Service dated September 13, 2011 № 11: Order of the National Security Service of Ukraine of July 11, 2017 № 147].* (2017). *Pro vyznannia takym, shcho vtratyv chynnist, nakazu Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby vid 13 veresnia 2011 r. № 11.* Retrieved from: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN033529.html [in Ukrainian].
13. Hanotska, S.O. (2010). Model profesiinoi kompetentnosti derzhavnogo sluzhbovtvia na osnovi systemy upravlinnia yakosti [Model of Professional Competence of a Public Servant on the Basis of Quality Management System]. *Reformuvannia systemy derzhavnogo upravlinnia ta derzhavnoi sluzhby: teoriia i praktyka – Reforming the System of Public Administration and Civil Service: Theory and Practice: Proceedings of the scientific and practical conference. Lviv, 1, 182-184* [in Ukrainian].

14. Pylhun, L., Savva, M., Shchetinina, O., & Kravchuk, I. (2016). *Fakhivets z otsiniuvannia: standarty otsiniuvannia ta profesiini standarty [Evaluation Expert: Evaluation Standards and Professional Standards]*. Kyiv: Ukrainska asotsiatsiia otsiniuvannia [in Ukrainian].
15. *Pro zatverdzhennia Natsional'noi Ramky Kvalifikatsii: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy [On Approval of the National Qualifications Framework: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated November 23, 2011 № 13941]*. (2011). Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF> [in Ukrainian].
16. *Pro zatverdzhennia pereliku haluzei znan i spetsialnostei, za iakymy zdiisniuietsia pidhotovka здobuvachiv vyshchoi osvity : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy [On approval of the list of branches of knowledge and specialties, which are training for applicants of higher education: the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 29, 2015, № 266]*. (2015). Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-п> [in Ukrainian].
17. *Pro zatverdzhennia pereliku spetsialnostei, za yakymy provodytsia yedynyi derzhavnyi kvalifikatsiinyi ispyt dlia zdobuttia stupenia mahistra: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy [About approval of the list of specialties, which is the only state examination for master's degree: a resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated May 10, 2018, № 354]*. (2018). Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/354-2018-п> [in Ukrainian].
18. *Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy "Pro zatverdzhennia standartu vyschoi osvity za spetsialnistiu 281 "Publichne upravlinnia ta administruvannia" dlia pershoho (bakalavrskoho) rivnia vyschoi osvity" ["On Approval of the Standard of Higher Education by specialty 281 "Public Management and Administration" for the first (bachelor) level of higher education"]*. (2018). Retrieved from: <https://mon.gov.ua/ua/npa/pro-zatverdzhennya-standartu-vishoyi-osvity-za-specialnistyu-281-publichne-upravlinnya-ta-administruvannya-dlya-pershoho-bakalavrskogo-rivnya-vishoyi-osviti> [in Ukrainian].

Сурай Інна Геннадіївна

Доктор наук з державного управління, доцент
Національна академія державного управління
при Президентові України
03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20

Suray Inna

Doctor of Science in Public Administration, Assoc. Prof.
National Academy for Public Administration under
the President of Ukraine
20, Antona Tsedika st., Kyiv, 03057, Ukraine

Email: suray.inna@gmail.com

ORCID: 0000-0003-4377-2724

Григор'єва Світлана Миколаївна

Провідний фахівець
Національна академія державного управління
при Президентові України
03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20

Grygorieva Svitlana

Senior Specialist
National Academy for Public Administration under
the President of Ukraine
20, Antona Tsedika st., Kyiv, 03057, Ukraine

Email: grisveni@ukr.net

ORCID: 0000-0002-5981-7993

Цитування: Сурай І. Г. Стандартизація професійної підготовки державних службовців України на основі компетентнісного підходу / І. Г. Сурай, С. М. Григор'єва // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 11-12. – С. 93-101.

Citation: Suray, I.G. & Grygorieva, S.M. (2018). Standartyzatsiia profesiinoi pidhotovky derzhavnykh sluzhbovtziv Ukrainy na osnovi kompetentnisnogo pidkhodu [Standardization of the professional training (education) of the civil servants of Ukraine on the basis of the competent approach]. *Public administration aspects, 6 (11-12)*, 93-101.

Стаття надійшла / Article arrived: 11.11.2018

Схвалено до друку / Accepted: 17.11.2018

Психологічна залежність публічних службовців як фактор корупційної поведінки

Серьогін С. М., Петренко О.С., Соколовський С.І., Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Метою статті є розгляд психологічних аспектів запобігання корупції у професійній діяльності публічних службовців шляхом аналізу основних мотивів системної корупційної поведінки та соціокультурних аспектів їх формування. З'ясовано, що дослідження проблем мотивів корупційної поведінки пов'язано з декількома важливими факторами: 1) існуючі в українському суспільстві стереотипи розуміння корупції; 2) соціальні чинники корупційної поведінки – історичні, економічні, політичні, культурні, колективно-психологічні та індивідуально-психологічні; 3) соціокультурні аспекти формування антикорупційної свідомості.

Виокремлено кілька мотивів корупційної поведінки: ігровий, соціальний, монетарний тощо. Це обумовлено існуванням кількох найпоширеніших фреймів масової свідомості, які фіксуються в українському суспільстві щодо сприйняття корупції. Визначальними факторами виникнення корупційної поведінки у професійній діяльності публічних службовців є психологічні залежності особи, що обумовлює застосовування концепції психологічного дослідження. Корупційна поведінка визначається як девіантна та обумовлює сприйняття обов'язків публічної служби як можливість отримання задоволення від перспективи ймовірного отримання неправомірної вигоди та пільг за порушення офіційних морально-етичних вимог (формування залежності). Виділено види психологічних залежностей публічних службовців (від влади, грошей тощо). Показано, що хворобливим проявом такої психологічної залежності особи є kleptomania. Задля запобігання корупції у професійній діяльності публічних службовців запропоновано застосовувати науково обґрунтований психолого-діагностичний супровід, зокрема спеціальні методики визначення схильності до kleptomanii та корупційної поведінки.

Ключові слова: *корупційна поведінка; публічний службовець; мотив; психологічна залежність; професійна діяльність*

Psychological dependence of public servants as factor of corruption behavior

Seriogin S. M., Petrenko O.S., Sokolovskiy S.I. Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine

The purpose of the article is to identify psychological aspects of preventing corruption in the professional activities of public servants by analyzing the main motives of systemic corruption behavior and socio-cultural aspects of their formation. It is revealed that research on the motives of corruption behavior is associated with several important factors: 1) the stereotypes of understanding of the corruption existing in the Ukrainian society; 2) social factors of corruption behavior - historical, economic, political, cultural, collective-psychological and individual psychological; 3) socio-cultural aspects of the formation of anticorruption consciousness.

There are several motives of corruption behavior: game, social, monetary etc. This is due to the existence of the most common frames of mass consciousness, which are recorded in the Ukrainian society regarding the perception of corruption. The determining factors of the occurrence of corruption behavior in the professional activities of public servants are the psychological dependencies of the person, which leads to the use of the concept of psychological research.

Corruptive behavior is defined as deviant one and causes the perception of the responsibilities of the public service as an opportunity to obtain satisfaction from the prospect of receiving unlawful benefits and privileges for violating official moral and ethical requirements (the formation of dependence). The types of psychological dependencies of public servants (on power, money, etc.) are distinguished. It is shown that a painful manifestation of such a person's psychological dependency is kleptomania. In order to prevent corruption in the professional activities of public servants, it is proposed to apply

scientifically substantiated psychological and diagnostic support, in particular special methods for determining the propensity for kleptomania and corruption behavior.

Keywords: *corruption behavior; public servants; motive; psychological dependence; professional activity*

Психологическая зависимость публичных служащих как фактор коррупционного поведения

Серегин С. М., Петренко О.С., Соколовский С.І. Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Целью статьи является рассмотрение психологических аспектов предотвращения коррупции в профессиональной деятельности публичных служащих путем анализа основных мотивов системного коррупционного поведения и социокультурных аспектов их формирования. Выяснено, что исследование проблем мотивов коррупционного поведения связано с несколькими важными факторами: 1) существующие в украинском обществе стереотипы понимания коррупции; 2) социальные факторы коррупционного поведения – исторические, экономические, политические, культурные, коллективно-психологические и индивидуально-психологические; 3) социокультурные аспекты формирования антикоррупционного сознания.

Выделены несколько мотивов коррупционного поведения: игровой, социальный, монетарный и тому подобное. Это обусловлено существованием нескольких распространенных фреймов массового сознания, которые фиксируются в украинском обществе относительно восприятия коррупции. Определяющими факторами возникновения коррупционного поведения в профессиональной деятельности публичных служащих являются психологические зависимости лица, что обуславливает применение концепции психологического исследования. Коррупционное поведение определяется как девиантное и обуславливает восприятие обязанностей публичной службы как возможность получения удовольствия от перспективы возможного получения неправомерной выгоды и льгот за нарушение официальных морально-этических требований (формирование зависимости). Выделены виды психологических зависимостей публичных служащих (от власти, денег и т.д.). Показано, что болезненным проявлением такой психологической зависимости человека является kleptomania. Для предотвращения коррупции в профессиональной деятельности публичных служащих предложено применять научно обоснованное психолого-диагностическое сопровождение, в том числе специальные методики определения склонности к kleptomании и коррупционному поведению.

Ключевые слова: *коррупционное поведение; публичный служащий; мотив; психологическая зависимость; профессиональная деятельность*

Постановка проблеми.

Сьогодні ситуація з корупцією в Україні визначають як кризову. Вона є явищем та продуктом сучасного соціального стану українського суспільства (а не лише недосконалістю кримінальної юстиції). Має властивість та здатність поглиблювати кризу в суспільстві, що зводить нанівець будь-які реформи. Проблема корупції вважається головною перешкодою на шляху розвитку та визнання України світовою спільнотою як демократичної правової країни. За останні роки в Україні було створено ряд державних органів, що мають на меті сприяти запобіганню та протидії корупції (Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро України). Як склад-

ник реалізації державної антикорупційної політики в Україні цей крок спрямований на нейтралізацію основних причин виникнення корупції. Проте питання запобігання корупції залишається гострим. По-перше, без урахування національних особливостей перенесення світових стандартів антикорупційної культури в управлінську діяльність не дозволяє вживати дієві заходи протидії корупції. По-друге, психологічна неготовність / нездатність посадових осіб органів публічної влади обумовлює неспроможність застосування інституту відповідальності, насамперед, до себе та своїх колег. По-третє, будь-яке нормативно-правове поле залишається формальним без відповідної матеріально-технічної бази та морально-психологічної атмосфери готовності. Це

зумовлює необхідність дослідження питання запобігання корупції з позиції використання науково обґрунтованого психологічного супроводу конкурсного відбору кандидатів на посади під час вступу на публічну службу, а також її проходження.

Метою статті є виявлення психологічних аспектів запобігання корупції у професійній діяльності публічних службовців шляхом аналізу основних мотивів системної корупційної поведінки та соціокультурних аспектів їх формування.

Аналіз досліджень та публікацій. Останні десятиліття науковий дискурс навколо питання корупції ведеться у межах юридичних, економічних, соціологічних наук. У свою чергу дослідження моделей корупційної поведінки, насамперед, пов'язують з економічними мотивами. У своєму дослідженні С. Роуз-Аккерман довів, що корупційна модель поведінки у професійній діяльності публічних службовців виникає за умови, коли конкуренція відбувається лише між суб'єктами господарювання, а публічний службовець відіграє роль монополіста [6]. П. Чендер і Л. Вайлд наголошували на тому, що корупція поширюється внаслідок конкуренції і між публічними службовцями («виконавцями»), і між споживачами («клієнтами») [16]. Ф. Луї запропонував модель «живої черги» (час можна скоротити, купивши право пройти поза чергою) [20].

Серед теоретичних моделей заслуговує на увагу також «модель агентів», яка застосовується для аналізу поведінки різноманітних груп впливу, корупція є наслідком конфлікту між ними (принципалом та агентами) [10]. У дослідженнях Д. Хілмана і Е. Катца вивчаються механізми внутрішньої корупції, що виникає в ієрархічно організованій структурі публічної служби, в яку неправомірна вигода надходить ззовні [10]. Ф. Коффман і Дж. Лаварі під час дослідження оптимальної мотиваційної схеми в дворівневій організації дійшли до висновків, що зниження рівня зовнішньої корупції має наслідком зростання в організації внутрішньої корупції [19]. Отже, корупція приносить більше користі тому, хто стоїть на вищому рівні вертикальної ієрархії. Зазначимо, що здебільшого серед зарубіжних авторів домінує положення

про максимізацію корисності у професійній діяльності публічних службовців, яке називається «*Homo economicus*» («людина економічна») [21].

Незважаючи на поширеність такої думки серед науковців, які вивчають причини виникнення корупції у системі публічного управління, все більше зростає узгодженість щодо того, що емоції впливають на прийняття економічних рішень [14]. У повсякденних економічних операціях люди діють відповідно до власних мотивацій та етичних переконань, часто всупереч суто економічним інтересам. Фактично, у багатьох фінансових рішеннях неекономічні мотиви, як альтруїзм матері або ідеологія активіста, можуть домінувати над економічними мотивами. Науковці підкреслюють, що жодні зовнішні обставини не можуть бути визначальними причинами злочину, якщо вони водночас не покладені на внутрішні особливості людини, зокрема – на рушійні сили її активності [21]. Економічні рішення часто приймаються в контекстах, що створюють суперечливі мотиви, що привертають все більшу увагу науковців до них. Так, Г. Бекер та К. Мерфі вивчали ефект перетворення окремих корупційних дій на традицію суспільства [13].

Водночас науковці, які досліджують питання корупції з юридичної та соціологічної позицій, зазначають, що у масовій свідомості модель корупційної поведінки може набувати різних форм і не завжди модель, що описана в антикорупційному законі, є прийнятною для населення. Більше того, існують варіанти поведінки, які виглядають як корупція, однак такими не є з погляду закону; і навпаки, коли на перший погляд ситуація не схожа на корупційну, однак є корупцією відповідно до законодавства [4]. Більшість політологів і соціологів вважає корупцію хворобою суспільств, що розвиваються, спричиненою результатами і проявом незавершеної модернізації і бідності [11]. Водночас частина представників цієї школи, а саме Д. Бейлі, Н. Лефф, К. Лейес виступали проти односторонньо негативного підходу до корупції як суспільної патології. Учені вважали, що корупція може мати позитивну роль в напрямі інтеграції, розвитку і модернізації суспільств «третього світу» [21].

В Україні проблемам пошуку мотивів корупційної поведінки у публічних службовців у системі публічного управління присвячені праці роботи багатьох дослідників, зокрема О. Волянської, А. Комарової, О. Костенка, В. Кулікова, О. Прохоренка, Н. Липовської, М. Мельника, Є. Невмержицького, С. Серьогіна, Д. Чумаченка та ін. Вищеназвані науковці зазначають, що дослідження проблем мотивів корупційної поведінки пов'язано з декількома важливими факторами: 1) існуючі в українському суспільстві стереотипи розуміння корупції; 2) соціальні чинники корупційної поведінки – історичні, економічні, політичні, культурні, колективно-психологічні та індивідуально-психологічні; 3) соціокультурні аспекти формування антикорупційної свідомості.

Виклад основного матеріалу. Отже, у своїх працях як зарубіжні, так і вітчизняні вчені виділяють кілька мотивів корупційної поведінки: ігровий, соціальний, монетарний (monetary) тощо. Науковці відмічають, що в корупційній поведінці ігровий мотив (корупція розглядається як небезпечна та захоплююча гра) сильно переплітається з монетарним (прагнення публічного службовця до одержання матеріальних благ) [9]. Основою для такого твердження є аналіз психологічних факторів виникнення корупційної поведінки у професійній діяльності публічних службовців за допомогою теорії ігор. Це означає, що у біматричній грі існує сідлова точка, коли обидва гравця будуть використовувати стратегію корупційної поведінки (принцип *min-max* для того, хто пропонує неправомірну вигоду, тоді як для публічного службовця використовується принцип *max-min*). Слід звернути увагу, що існує декілька категорій публічних службовців, які приймають участь у такій грі: професійні та аматори. Головна відмінність полягає у тому, що професіонали заздалегідь планують обсяг доходів від службової діяльності (завчасно знають про можливі перешкоди під час надання певного виду послуги). Аматори не планують рівня доходів, однак готові використати сприятливу ситуацію для власного збагачення [8].

За наявності ігрового мотиву публічний службовець знаходиться у стані

очікування, що інші публічні службовці надаватимуть подібні послуги за винагороду, їх діяльність не координується з його боку, тому неправомірна вигода для нього стає привабливою винагородою за гру [21]. Зазначене дозволяє стверджувати про тісний взаємозв'язок ігрового та монетарного мотивів, який сприяє посиленню один одного та дозволяє пояснити поширеність корупційного способу життя. За таких обставин формується, по-перше, домінантність переважання матеріальних цінностей над духовними та, по-друге, схильність до корупції, тобто певна психологічна залежність від систематичного одержання таких переваг.

Канадський дослідник Г. Мате визначає поняттям «залежність» будь-яку поведінку особи, яка дає тимчасове полегшення і задоволення, але в довгостроковій перспективі завдає шкоди. При цьому людина не може від цього відмовитися попри весь негатив. Виходячи з такого формулювання, можна виділити види психологічних залежностей публічних службовців, зокрема від влади, грошей тощо. Враховуючи, що перше часто переслідується, аби задовольнити невтомну спрагу до другого, і навпаки [7]. Як підкреслює Г. Мате, залежність від влади і грошей завжди витікає із внутрішньої порожнечі, яку людина намагається заповнити ззовні. Потяг до статусної та майнової переваги над іншими (перемоги, виграшу), на думку канадського дослідника, обумовлено бажанням придушити екзистенціальний біль, отримати позитивні відчуття та задовольнити самооцінку, що сприяє формуванню корупційної поведінки та штовхає публічного службовця на порушення закону. Таким чином, надмірна меркантильність публічного службовця та бажання до контролю, влади над іншими людьми може викликати різні психічні розлади та фізичні захворювання, а особі з хворобливим прагненням до влади та грошей притаманний психопатологічний стан.

Схильність / несхильність до корупційної поведінки у професійній діяльності ґрунтується на позитивних та негативних почуттях особистості, що були обумовлені порушенням норм суспільної моралі [3]. Для особи, яка тяжіє до корупційної поведінки, критерієм щастя є багатство, а головною цін-

ністю – «мати», а не «бути» [1]. Тому за умови виникнення конфлікту інтересів між особистими і суспільно значущими інтересами публічного службовця у професійній діяльності він зумовлює вибір на користь особистих інтересів. Для такого типу людей властиво осмислювати життя через матеріальні блага, прагнути до розкоші, бути незадоволеними життям і мати низьку самооцінку. Крім того, для них характерно бачити джерело управління своїм життям переважно у зовнішньому середовищі – в інших людях, долі, обставинах, доккілі. Все це фіксується як психологічна залежність від влади і грошей, вимагає постійного відтворення лінії певної поведінки. Водночас будь-яка вмотивована відмова публічного службовця від неправомірної вигоди ґрунтується на фактичному рішенні діяти проти власних монетарних інтересів на фоні зовнішньої загрози (очікування). Тому емоційне збудження є надійним маркером для виявлення тривожності, стурбованості суб'єкта через неетичну поведінку. Емоційне збудження виникає в результаті конфлікту між монетарними та етичними аттракторами поведінки [14]. Також можна очікувати, що під час формування антикорупційної поведінки важливе місце посідають етичні рішення, обмеження, настанови. За умови їх обумовленості просоціальними стимулами вони викликатимуть емоційне збудження публічного службовця (якщо рішення буде суперечити основному інстинкту отриманню максимальної винагороди) та будуть факторами усунення або запобігання проявів корупційної поведінки.

Зазначимо, що нові види залежності є продуктом часу, виникають під впливом моди та пропаганди (або її відсутності) та пов'язані з певними суспільними культурами. Формування споживчого ставлення до життя (суспільства споживання) призвело до того, що система публічного управління України сприймається не як суб'єкт загального руху до покращення умов людського буття, а як об'єкт, що відкриває доступ до отримання та використання матеріальних благ і можливостей. Формування такого розуміння корупції перш за все визначається існуванням кількох фреймів масової свідомості, які фіксують найпоширеніші в українському суспільстві

особливості сприйняття корупції та факту її існування [6]. До них відносимо, по-перше, стереотипне маркування окремих сфер як корупціогенних на підставі лише їх широкого попиту в населення. Водночас установи, що не ведуть прийом пересічних громадян та не мають з ними безпосереднього контакту, вважаються менш корумпованими, що саме по собі є предметом дискусій. По-друге, корупція з боку населення сприймається як додаткова функція органів публічної влади (залежно від певних життєвих обставин вона не сприймається як корупційна дія). По-третє, вимушений характер корупції. Даний стереотип сприйняття корупції нагадує наведений вище принцип виправдання позитивного ставлення до корупції. Однак у даному випадку виправдовується не існування самого факту корупції, а причини втягування осіб у корупційні практики. Мова йде про те, що населення змушене виживати в ситуаціях, коли без корупційних угод неможливо отримати необхідну послугу. Така ситуація пояснюється відсутністю чіткого, аргументованого, зрозумілого унормування, регламентування та калькуляції процесу надання державних управлінських послуг, розподілу функцій, повноважень та відповідальності за якість та своєчасність результату цього процесу.

Вважається, що в перші півтора роки життя людини формується психологічна схильність її до певного типу поведінки. З народження закладається, чи буде людина жити або виживати – чи буде вона йти до щастя і досягнень, або бігти від бід і невдач. У другому випадку формується біовиживальний комплекс, коли деякі люди, які страждають цим комплексом, зрозуміли, що гроші є головним біовиживальним засобом і чим їх більше, тим більше можливостей для виживання. Тому іноді людині, залежній від грошей, досить сховатися в символічній владі, яка дає багатство. Зазначене проектується особистістю на вибір моделі її поведінки в цілому та формує схильність та терпимість / нетерпимість до корупційної поведінки під час виконання професійних обов'язків, в першу чергу на посаді державної служби або служби в органах місцевого самоврядування.

Іншим проявом такої психологічної залежності особи є kleptomaniya. Зазвичай, вона відноситься до фізичних захворювань та духовно-психічних розладів і трактується як хворобливий потяг до скоєння крадіжок. В даний час kleptomaniyu відносять до порушень контролю над спонуканнями [22].

Уперше описана в 1816 році як різновид мономанії, коли французька психіатрична школа активно розвивала вчення про душевні хвороби, що полягають у хворобливих схильностях індивіда, наприклад, схильності до вбивства, самогубства, підпалів без прояву інших симптомів божевілля [12]. Поняття kleptomaniya пов'язувалося з істерією, недоумством, органічними ураженнями головного мозку до початку ХХ століття. Висловлюються також гіпотези про те, що kleptomaniya може відноситися до obsesivno-kompulsivnih розладів, поряд з патологічним накопиченням, оніоманією тощо [15]. Водночас, існує думка, що такого захворювання не існує, і що kleptomaniya є лише засобом виправдання злочинства перед обличчям закону [17]. Необхідність визначення меж розуміння між kleptomaniєю і крадіжкою. Так, крадіжка – це обдумане дія, яка має спрямованість на вилучення матеріальної вигоди та передбачає порушення закону, спротив приватним та державним інтересам, владі. У свою чергу злочин на основі kleptomaniya, як правило, не має на увазі подальшу реалізацію вкрадених речей, що дозволяє відрізнити kleptomaniya від вульгарного крадія.

Kleptomaniya – психічний розлад, що виражається в імпульсивному невмотивованому нав'язливому стані – крадіжці предметів, які зовсім не потрібні особі і не мають для неї ніякого значення. Характер перебігу манії може весь час змінюватися – як посилюватися, так і слабшати. Kleptomaniya здебільше спеціалізуються на певних речах (крадуть блискучі предмети, солодощі тощо). Крім цього, існує думка, що kleptomaniya закладається на генетичному рівні. За даними деяких дослідників, ймовірність виникнення цієї хвороби значно вища, якщо близькі родичі хворого мають певні залежності, наприклад, наркотики або алкоголь, або страждають психічними розладами. Kleptomaniyu

також зараховують до адиктивних розладів, тобто залежних [18]. Це пов'язано з тим, що дії пов'язані з крадіжкою, можуть впливати на стан людини та викликати почуття задоволення. Тому хворі на залежність можуть постійно відчувати бажання отримання даного виду задоволення.

Причинами виникнення kleptomaniya можуть бути різноманітні травми голови, obsesivno-kompulsivniy розлад особистості, біполярні розлади, булімія, зловживання психоактивними речовинами тощо [15]. Симптоми kleptomaniya відповідають трьом позиціям, які можна охарактеризувати у такий спосіб, як невгамовне бажання здійснювати крадіжки, отримання задоволення від цього процесу і виникнення почуття провини після вчиненого проступку. Прагнення kleptomaniya скоювати крадіжки ґрунтується не на отриманні вигоди, а на тому, що вони просто не можуть чинити опір своїм бажанням. При цьому дане прагнення викликає у них досить серйозний психологічний дискомфорт. І щоб позбутися цього дискомфорту вони здійснюють крадіжки. Процес крадіжки обумовлений супровідним отриманням задоволення. Хоча пізніше, коли крадіжка трапляється, наступають переживання, які виникають з почуття сорому і докорів сумління, що теж є складовою своєрідного задоволення, схожого на відомий механізм каяття.

Отже kleptomaniya характеризується наступними ознаками. По-перше, повторювана нездатність особи подолати тягу скоїти крадіжку предмета, який не є для неї необхідним і не має для нього значущої матеріальної цінності, яка забезпечує виживання. По-друге, наростаюче почуття психологічного тиску (емоційне збудження) перед вчиненням крадіжки. По-третє, почуття задоволення і заспокоєння після скоєння крадіжки. По-четверте, крадіжка відбувається не з почуття неприязні або помсти, не в результаті галюцинації або маревного розладу. По-п'яте, крадіжка не пов'язана з поведінковим розладом, біполярним розладом або антисоціальним розладом особистості [18]. Kleptomaniya часто прикидаються злочинцями, щоб уникнути відповідальності, але є ряд відмінних рис: kleptomaniya краде не з метою наживи, а заради задоволення, отриманого

від самого процесу крадіжки. Він діє спонтанно без усвідомлення цієї дії та її наслідків. Хворий бере часто абсолютно непотрібні речі і, як правило, ними не користується. Для нього важливий не предмет крадіжки, а сам факт.

Отже, окремими причинами виникнення корупційної поведінки публічних службовців у професійній діяльності є психологічні залежності особи, що обумовлює застосування концепції психологічного дослідження та діагностування. Зазначена концепція вивчає корупційну поведінку у системі таких основних понять, як корупційна поведінка, корупційний тиск, антикорупційна стійкість, схильність до корупції. Корупційна поведінка визначається як девіантна та обумовлює сприйняття обов'язків публічної служби як можливість отримання задоволення від перспективи ймовірної неправомірної вигоди та пільг за порушення офіційних морально-етичних вимог (формування залежності). Така модель поведінки головним чином формується під впливом оточення (навколишнє середовище у певній мірі виправдовує корупцію), зумовлюється людьми, які є носіями культури (ризик отримання неправомірної вигоди сприймається як гра, що існує в суспільстві взагалі та у професійній діяльності публічних службовців зокрема) та може носити ознаки патологічних психологічних розладів у осіб, що працюють в органах публічної влади.

Пошук психологічної сутності корупційної поведінки у професійній діяльності публічних службовців також дозволив виявити, що більша частина правопорушників знаходиться на певній дистанції від суспільства та його цінностей, що обумовлює їх мотивацію у вчинках та має схильність до залежності (гроші, влада, посада тощо). Слід зазначити, що така схильність виникає не лише під час виконання службових обов'язків. Вона простежується у особи ще до вступу на публічну службу. Досить часто бажання стати публічним службовцем обумовлено наявністю потенційної можливості використовувати службове становище у власних цілях. Тому виявлення психологічної залежності у публічних службовців шляхом діагностики антикорупційної стійкості є актуальним, особливо під час вступу на публічну службу.

На нашу думку, протидія корупції в Україні буде більш результативною, якщо у розробці та реалізації антикорупційних заходів та програм буде застосовуватись науково обґрунтований психологічний супровід, зокрема спеціальні методики визначення схильності до kleptomанії та корупційної поведінки. Якщо у медичній науці та практиці вже розроблено та використовується низка методів, методик, апаратного забезпечення діагностування пацієнтів на психофізіологічні аномалії або хвороби (наркоманія, kleptomанія, ігроманія, грошоманія тощо), то у технології попереднього діагностування претендентів на зайняття посад публічної служби до цього часу такі підходи не знайшли широкого вжитку. Це часто призводить до формування сфери невичерпних ризиків при призначенні на посади.

У психології вже існують спеціальні методики, що дозволяють виявити рівень психологічної та антикорупційної стійкості людей, що виконують свою діяльність в умовах підвищеного корупційного та психологічного тиску. За кордоном у системі публічного управління вже застосовуються спеціальні антикорупційні методики, такі як «АКорД», HCS Integrity Check (опитувальник для оцінювання чесності, коректності, порядності), а також методи психологічного аналізу потенційного / працюючого публічного службовця (вивчення фотокартки за допомогою фізіологічних таблиць тощо) [1; 5; 23]. За їх допомогою з'ясується рівень самодостатності публічного службовця (внутрішня захищеність від впливу оточення), структура та рівень антикорупційних установок, рівень саморегулювання діяльності (планування, прогнозування, оцінка можливих наслідків дій, а також нервово-психологічна стійкість особи). Водночас використання зазначених антикорупційних методик передбачає підготовку відповідних спеціалістів для її проведення та пошуку шляхів удосконалення.

Висновки. Дослідження психологічних залежностей особи дозволить своєчасно виявити схильність до корупційної поведінки публічних службовців, професійно відібрати та підібрати публічних службовців, сприяти їх ефективному кар'єрному зростанню та запобігти корупційним діянням. У свою чергу

потребує подальшої розвідки дослідження психологічних залежностей під час ротації публічних службовців, співвідношення кількості корупційних правопорушень із пропагандою бути покараним (формування негативних емоцій, пов'язаних із порушенням) під час проведення антикорупційних заходів (семінари, тренінги).

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Ванновская О. В. Психология коррупционного поведения государственных служащих : монография / О. В. Ванновская. – 2-е изд., стер. – М.: Издательство Юрайт, 2018. – 251 с.
2. Волянська О. В. Соціокультурний контекст розуміння та сприйняття корупції в Україні / О. В. Волянська // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». – 2016. – № 3. – С. 238-243.
3. Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження / Керівник авт. кол. доц. І. О. Ревак. – Львів: ЛьвДУВС. – 2011. – 220 с.
4. Психологія корупції. – Режим доступу: <http://uainfo.org/blognews/1438160917-psihologiya-koruptsiyi.html>.
5. Вашенко К. О. Публічна служба: системна парадигма / К. О. Вашенко, С. М. Серьогін, Є. І. Бородин, Н. А. Липовська та ін. – Дніпро: ДРІДУ НАДУ, – 2017. – 256 с.
6. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / С. Роуз-Аккерман. – М.: Логос, 2003. – 356 с.
7. Серета Є. Психологічний погляд на е-декларації українських посадовців / Є. Серета // День. – 2016. – № 203 – Режим доступу: <http://day.kyiv.ua/uk/blog/polityka/groshomaniya>.
8. Скрипник А. В. Системна та несистемна корупція в освіті: ігрова модель / А. В. Скрипник, І. С. Оборська // Проблеми економіки. – 2016. – № 4. – С. 273-278.
9. Совалева Д. А. Теоретические основы исследования монетарного поведения / Д. А. Совалева // Молодой ученый. – 2015. – № 4. – С. 704-707.
10. Флейчук М. І. Легалізація економіки та протидія корупції у системі економічної безпеки: теоретичні основи та стратегічні пріоритети в умовах глобалізації / М. І. Флейчук. – Львів: Ахілл, 2008. – 660 с.
11. Чумаченко Д. С. Корупція як соціальне явище у вимірі соціологічного аналізу / Д. С. Чумаченко // Науково-теоретичний альманах «Ірані». – 2018. – Т. 21. – № 2. – С. 37-43.
12. Брокгауз Ф. Энциклопедический словарь 1890–1907 / Ф. Брокгауз, И. Эфрон. – Режим доступа: <http://www.vehi.net/brokgauz/index.html>.
13. Becker G. S. A Theory of Rational Addiction / G. S. Becker, K. M. Murphy // Journal of Political Economy: theoretical economics and empirical economics. – 1988. – Vol. 96. – № 4. – P. 112-118.
14. Behavioural Factors of Corruption in the Construction Industry. – Retrieved from: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042813043838>.
15. Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders. – Retrieved from: <https://justines2010blog.files.wordpress.com/2011/03/dsm-iv.pdf>.
16. Chander P. Corruption in Tax Administration / P. Chander, L. Wilde // Journal of Political Economy: theoretical economics and empirical economics. – 1992. – № 49. – P. 115-121.
17. Kleptomania: a report of 20 cases // The American Journal of Psychiatry. – 1991. – № 148. – P. 652-657.
18. Kleptomania: clinical features and comorbidity in an Italian sample // Comprehensive Psychiatry. – 2002. – № 43. – P. 7-12.
19. Kofman F. Collusion in Hierarchical Agency / F. Kofman, J. Lawarree // Econometrica. – 1993. – V. 61. – № 3. – P. 69-78.
20. Lui F. T. A Dynamic Model of Corruption Deterrence / F. T. Lui // Journal of Political Economy: theoretical economics and empirical economics. – 1996. – № 31. – P. 65-73.
21. Jaber-López T. Physiological and behavioral patterns of corruption / T. Jaber-López, A. García-Gallego, P. Perakakis, N. Georgantzis // Front. Behav. Neurosci. – 08.12.2014. – Retrieved from: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fnbeh.2014.00434/full>.
22. Shulman T. D. Something for Nothing : Shoplifting Addiction & Recovery / T. D. Shulman. – Haverford, PA: Infinity Publishing. – 2004.
23. Серьогін С. М. Меритократичний підхід до добору на публічну службу / С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, С. С. Серьогін // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 8-9. – С. 22-35.

REFERENCES

1. Vannovskaja, O.V. (2018). *Psihologija korupcionnogo povedenija gosudarstvennyh sluzhashhih [Psychology of corrupt behavior of public servants]*. Moscow: Izdatel'stvo Jurajt [in Russian].
2. Volianska, O.V. (2016). Sotsiokulturnyi kontekst rozuminnia ta spryiniattia koruptsii v Ukraini [Socio-cultural context of understanding and perception of corruption in Ukraine]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu «Iurydychna akademiia Ukrainy imeni Yaroslava Mudroho»*, 3, 238-243 [in Ukrainian].
3. Revak, I.O. (2011). *Koruptsiia: teoretyko-metodolohichni zasady doslidzhennia [Corruption: Theoretical and Methodological Principles of Research]*. Lviv : LvDUVS [in Ukrainian].
4. *Psykholohiia koruptsii [Psychology of corruption]*. Retrieved from: <http://uainfo.org/blognews/1438160917-psihologiya-koruptsiyi.html> [in Ukrainian].
5. Vashchenko, K.O., Serohin, S.M., Borodin, Ye.I., & Lypovska, N.A. et all. (2017). *Publichna sluzhba: systemna paradyhma [Public service: system paradigm]*. Dnipro: DRIDU NADU [in Ukrainian].
6. Rouz-Akerman, S. (2003). *Korruptsiia i gosudarstvo. Prichiny, sledstviya, reformy [Corruption and the state. Causes, effects, reform]*. Moscow: Logos [in Russian].

7. Sereda, Ye. (2016). *Psyhholohichnyi pohliad na e-deklaratsii ukrainskykh posadovtsiv [Psychological view on the e-declaration of Ukrainian officials]*. Den, 203. Retrieved from: <http://day.kyiv.ua/uk/blog/polityka/groshomaniya> [in Ukrainian].
8. Skrypnyk, A.V., & Oborska, I.S. (2016). Systemna ta nesystemna koruptsiia v osviti: ihrova model [Systemic and non-systemic corruption in education: the game model]. *Problemy ekonomiky*, 4, 273-278 [in Ukrainian].
9. Sovaleva, D.A. (2015). Teoreticheskie osnovy issledovaniya monetarnogo povedeniya [Theoretical bases of the study of monetary behavior]. *Molodoy uchenyy*, 4, 704-707 [in Russian].
10. Fleichuk, M.I. (2008). *Lehalizatsiia ekonomiky ta protydiia koruptsii u systemi ekonomichnoi bezpeky: teoretychni osnovy ta stratehichni priorytety v umovakh hlobalizatsii [Legalization of the economy and combating corruption in the system of economic security: the theoretical foundations and strategic priorities in the conditions of globalization]*. Lviv: Akhill [in Ukrainian].
11. Chumachenko, D.S. (2018). Koruptsiia yak sotsialne yavyshe u vymiri sotsiolohichnoho analizu [Corruption as a social phenomenon in the measurement of sociological analysis]. *Scientific and theoretical almanac «Grani»*, 21 (2), 37-43.
12. Brokgauz, F., & Jefron, I. *Jenciklopedicheskij slovar' 1890–1907 [Encyclopedic Dictionary of 1890–1907]*. Retrieved from: <http://www.vehi.net/brokgauz/index.html> [in Russian].
13. Becker, G.S., & Murphy, K.M. (1988). A Theory of Rational Addiction. *Journal of Political Economy: theoretical economics and empirical economics*, 96 (4), 112-118.
14. *Behavioural Factors of Corruption in the Construction Industry*. Retrieved from: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042813043838>.
15. *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*. Access mode : <https://justines2010blog.files.wordpress.com/2011/03/dsm-iv.pdf>.
16. Chander, P., & Wilde, L. (1992). Corruption in Tax Administration. *Journal of Political Economy: theoretical economics and empirical economics*, 49, 115-121.
17. Kleptomania: a report of 20 cases. (1991). *The American Journal of Psychiatry*, 148, 652-657.
18. Kleptomania: clinical features and comorbidity in an Italian sample (2002). *Comprehensive Psychiatry*, 43, 7-12.
19. Kofman, F., & Lawarree, J. (1993). *Collusion in Hierarchical Agency. Econometrica*, 61 (3), 69-78.
20. Lui, F.T. (1996). A Dinamic Model of Corruption Deterrence. *Journal of Political Economy: theoretical economics and empirical economics*, 31, 65-73.
21. Jaber-López, T., García-Gallego, A., Perakakis, P., & Georgantzis, N. (2014). Physiological and behavioral patterns of corruption. *Front. Behav. Neurosci.* Retrieved from: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fnbeh.2014.00434/full>.
22. Shulman, T.D. (2004). *Something for Nothing: Shoplifting Addiction & Recovery*. Haverford, PA: Infinity Publishing.
23. Serigin, S.M., Lipovskaya, N.A., & Seregin, S.S. (2017). Merytokratychnyi pidkhd do doboru na publichnu sluzhbu [Meritocratic approach to selection for public service]. *Aspects of public administration*, 5 (8-9), 22-35.

Серьогін Сергій Михайлович

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

Email: s.m.serjegin@vidr.dp.ua

Петренко Оксана Станіславівна

Кандидат наук з державного управління, доцент Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України 49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

Email: petrenkoo568@gmail.com

Соколовський Сергій Іванович

Кандидат медечинських наук, доцент Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України 49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

Email: sokoldridy3002@gmail.com

Цитування: Серьогін С. М. Психологічна залежність публічних службовців як фактор корупційної поведінки / С. М. Серьогін, О. Петренко, С. Соколовський // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 11-12. – С. 102-110.

Citation: Serigin, S.M., Petrenko, O. & Sokolovskiy, S. (2018). *Psyhholohichna zalezhnist publichnykh sluzhbovtziv yak faktor koruptsiinoi povedinky [Psychological dependence of public servants as factor of corruption behavior]*. *Public administration aspects*, 6 (11-12), 102-110.

Стаття надійшла / Article arrived: 15.11.2018

Схвалено до друку / Accepted: 23.12.2018