



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

# Аспекти публічного управління

[www.aspects.org.ua](http://www.aspects.org.ua)

2019 ТОМ 7 № 1-2

Видається з вересня 2013 року  
12 разів на рік

Дніпро  
Видавництво «Грані»  
2019



Аспекти публічного  
управління

Науковий журнал

2019 Том 7 № 1-2

**Засновник:**

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

Свідоцтво про реєстрацію  
КВ № 20424 - 10224 Р від 28.11.13

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

Друкується за рішенням Вченої ради  
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. Старокозацька, 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 Світлана,  
Серьогіна Тетяна, Сорокіна Наталя, Рудік Олександр  
Випусковий редактор: Лиман Д.С.

Коректор української / російської мови: ДЕРЕБЕРА 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

7 (1-2) 2019

**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 Svitlana, Serohina  
Tetiana, Sorokina Natalia, Rudik Oleksandr

Production Editor: Lyman D.S.

Corrector of Ukrainian / Russian 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

С. 5

*Поплавський Андрій*

Проблеми державного регулювання діяльності міжнародного співробітництва у боротьбі з організованою злочинністю

С. 14

*Крилова Ірина*

Система нормативно-правових актів у сфері водопостачання та водовідведення. Ефективність та реалізація

С. 27

*Горбик Володимир*

Адаптація маркетингової складової функціонування механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіонів

С. 37

*Угоднікова Олена*

Перспективи реалізації державної політики у розвитку інклюзивного туризму

С. 43

*Чикаренко Ірина, Маматова Тетяна*

Розширення предметної сфери муніципального менеджменту

С. 53

*Яровой Тихон*

Становлення законодавчого регулювання лобізму в США як приклад для України

С. 61

*Мартишин Денис*

Соціально-філософський аналіз християнської есхатології в діалозі державного управління та теології

С. 70

*Стройни Януш*

Напрями стратегічного розвитку Підкарпатського воєводства - південно-східного регіону Польщі

С. 81

*Ружевичюс Юозас, Іванова Світлана*

Якість життя на роботі: концепція і дослідження

С. 95

*Бобровська Олена*

Теоретико-методичне обґрунтування створення нових спеціальностей вищої освіти в контексті сталого розвитку територій

С. 108

*Магась Геннадій*

Обґрунтування основних підходів щодо формування методичного апарату прогнозування ефективності оперативно-службової діяльності в Державній прикордонній службі України

С. 116

*Прокопенко Леонід*

Державне регулювання розвитку приватної освіти на Катеринославщині у першій половині XIX ст.

С. 123

*Письменна Інна*

Імплементация досвіду Німеччини щодо кадрового формування митних органів України

# Contents

P. 5

*Poplavsky Andriy*

Problems of public regulation of activity international cooperation in the fight against organized crime

P. 14

*Krylova Iryna*

System of legal acts in water supply and wastewater. Efficiency and realization

P. 27

*Horbyk Volodymyr*

Adaptation of the marketing component of functioning of the mechanism of public management of the natural and economic potential of the regions

P. 37

*Uhodnikova Olena*

Prospects for the implementation of state policy in the development of inclusive tourism

P. 43

*Chykarenko Iryna, Mamatova Tetiana*

The subject scale of municipal management extension

P. 53

*Yarovoi Tykhon*

The emergence of legislative regulation of lobbying in the United States as an example for Ukraine

P. 61

*Martyshyn Denys*

Social-philosophical analysis of christian eschatology in the dialogue of public administration and theology

P. 70

*Strojny Janusz*

Directions of strategic development of the Podcarpath voivodeship – South-East region of Poland

P. 81

*Ruzevicius Juozas, Ivanova Svitlana*

Quality of working life: concept and research

P. 95

*Bobrovska Olena*

Theoretical and methodological justification for the creation of new higher education specialties in the context of sustainable territories' development

P. 108

*Mahas Hennady*

The grounds of the main approaches to the formation of the methodical apparatus for the effectiveness prognostication of operational and service activity in the State border guard service of Ukraine

P. 116

*Prokopenko Leonid*

State regulation of the development of private education in Katerynoslav region in the first half of the XIXth century

P. 123

*Pysmenna Inna*

Implementation experience of Germany for personnel formation of customs service of Ukraine

## Проблеми державного регулювання діяльності міжнародного співробітництва у боротьбі з організованою злочинністю

*Поплавський Андрій, Міжрегіональна Академія управління персоналом*

У статті розглянуто основні проблеми становлення міжнародної співпраці по боротьбі з організованою злочинністю в Україні. Проаналізовано стан законодавчої бази, позитивну та негативну динаміку впровадження проголошених в державі реформ та механізмів державного регулювання діяльності боротьби з організованою злочинністю та дотримання міжнародних домовленостей. Акцентовано увагу на тому, який шлях пройшла Україна як незалежна держава під час міжнародного співробітництва у боротьбі з організованою злочинністю. Окрему увагу приділено діяльності Міністерства внутрішніх справ України як виконавчого органу, уповноваженого на міжнародну співпрацю у боротьбі з організованими злочинними угрупованнями.

Розглянувши проблеми діяльності України щодо міжнародного співробітництва у боротьбі з організованою злочинністю, дійдемо висновку, що попри те, що дана діяльність є корисною і активно підтримується країнами світу, однак існує ряд проблем, які заважають плідній співпраці між країнами, серед яких: проблема відмінностей в кримінальних законодавствах держав-учасниць, проблема зовнішньополітичного характеру, проблема економічна проблема, внутрішньополітична ситуація в державі, корупційність Урядів держав, відсутність єдиного міжнародного координуючого органу.

Прийдемо до висновку, що у сучасних умовах розвитку України Міністерство внутрішніх справ України вийшло на новий рівень вивчення та застосування досвіду інших держав у сфері боротьби з організованою злочинністю, проводить та залучається до спільних операцій, налагоджує обмін інформацією. На думку більшості науковців такий активний рух у бік міжнародного співробітництва Україна почала здійснювати з 2010 року, а працівники внутрішніх справ України зарекомендували себе як високопрофесійні фахівці на міжнародній арені. Кількість укладених міжнародних угод свідчить про посилення міжнародного співробітництва з боку України у сфері протидії з організованою злочинністю та корупцією, боротьбу з криміналітетом, який давно перетнув межі однієї держави.

**Ключові слова:** організована злочинність; злочинна група; міжнародне співробітництво; Інтерпол

## Problems of public regulation of activity international cooperation in the fight against organized crime

*Poplavsky Andriy, Interregional Academy of Personnel Management*

The article deals with the main problems of the establishment of international cooperation in combating organized crime in Ukraine. The state of the legislative base, the positive and negative dynamics of implementation of the reforms proclaimed in the state and the mechanisms of state regulation of the fight against organized crime and compliance with international agreements are analyzed. The emphasis is on the way Ukraine has been an independent state during international cooperation in the fight against organized crime. Particular attention is paid to the work of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine as an executive body authorized for international cooperation in the fight against organized crime groups.

Having considered Ukraine's problems regarding international cooperation in the fight against organized crime, we conclude that, despite the fact that this activity is useful and actively supported by the countries of the world, there are a number of problems that hinder fruitful cooperation between countries, among them: the problem of differences in criminal the legislation of the participating states, the problem of foreign policy, the problem of foreign policy, the economic problem, the domestic political situation in the state, the corruption of the Governments AB, no single international coordinating body.

Let's conclude that under the current conditions of development of Ukraine, the Ministry of Internal Affairs of Ukraine has turned to a new level of studying and applying the experience of other states in the field of combating organized crime, conducts and is involved in joint operations, establishes an exchange of information. In the opinion of most scholars, Ukraine has begun such an active movement towards

international cooperation since 2010, and Ukraine's internal affairs officers have proven themselves as highly skilled professionals in the international arena. The number of international agreements proves the strengthening of international cooperation on the part of Ukraine in the field of combating organized crime and corruption, the fight against criminality, which has long crossed the borders of one state.

*Keywords: organized crime; criminal group; international cooperation; Interpol*

## Проблемы государственного регулирования деятельности международного сотрудничества в борьбе с организованной преступностью

*Поплавский Андрей, Межрегиональная Академия управления персоналом*

В статье рассмотрены основные проблемы становления международного сотрудничества по борьбе с организованной преступностью в Украине. Проанализировано состояние законодательной базы, положительную и отрицательную динамику внедрения провозглашенных в государстве реформ и механизмов государственного регулирования деятельности по борьбе с организованной преступностью и соблюдения международных договоренностей. Акцентировано внимание на том, какой путь прошла Украина как независимое государство во время международного сотрудничества в борьбе с организованной преступностью. Особое внимание уделено деятельности Министерства внутренних дел Украины как исполнительного органа, уполномоченного на международное сотрудничество в борьбе с организованными преступными группировками.

Рассмотрев проблемы деятельности Украины относительно международного сотрудничества в борьбе с организованной преступностью, приходим к выводу, что несмотря на то, что данная деятельность является полезной и активно поддерживается странами мира, однако существует ряд проблем, которые мешают плодотворному сотрудничеству между странами, среди которых: проблема различий в уголовных законодательствах государств-участников, проблема внешнеполитического характера, проблема внешнеполитического характера, экономическая проблема, внутривнутриполитическая ситуация в государстве, коррумпированность правительств государства, отсутствие единого международного координирующего органа.

Придем к выводу, что в современных условиях развития Украины Министерство внутренних дел Украины вышло на новый уровень изучения и применения опыта других государств в сфере борьбы с организованной преступностью, проводит и привлекается к совместным операциям, налаживает обмен информацией. По мнению большинства ученых такой активное движение в сторону международного сотрудничества Украина начала осуществлять с 2010 года, а работники внутренних дел Украины зарекомендовали себя как высокопрофессиональные специалисты на международной арене. Количество заключенных международных соглашений свидетельствует об усилении международного сотрудничества со стороны Украины в сфере противодействия организованной преступности и коррупции, борьбы с криминалитетом, который давно пересек границы одного государства.

*Ключевые слова: организованная преступность; преступная группа; международное сотрудничество; Интерпол*

### Постановка проблеми.

**П**ідвищення ролі і значення права, його панування і забезпечення нерозривності складових є невід'ємною ознакою демократичної правової держави. Злочинні посягання організованих злочинних формувань наносять вагомий удар як економіці країни в цілому, так і повномасштабному формуванню демократичних інститутів. У цій ситуації особливого значення набуває правоохоронна діяльність держави і правоохоронних органів в боротьбі з організованою злочинністю. Держав-

не регулювання боротьби з організованою злочинністю і її проявами є актуальною соціальною проблемою не тільки в Україні, але і більшості країн світу. Організована злочинність знаходиться біля витоків міжнародного тероризму, незаконної міграції, торгівлі людьми, незаконного обігу наркотиків, корупції та інших негативних соціальних процесів сучасності.

Сучасний період життя української держави, яка стала на шлях впровадження реформ та підняття власної економічної спроможності і суспільства характерний

глибокими змінами в системі суспільних відносин. Процес реформування відбувається далеко не безболісно. Реформування економіки при відсутності належного механізму контролю і захисту від злочинних посягань, недосконалість кримінального, банківського, податкового та цивільного законодавства дозволили організованій злочинності криміналізувати галузі державного апарату.

Традиційно в центрі інтересу наукової спільноти постають проблеми міжнародного співробітництва у боротьбі з організованою злочинністю. Не втрачає своєї актуальності припущення Н. С. Таганцева, який ще на початку ХХ століття зазначав, що «спільність культурних цілей, переслідуваних сучасними державами, різноманітне поєднання економічних і соціальних інтересів держав, які мають спільні кордони, змушує внести суттєві зміни в поняття міжнародних юридичних відносин, замінити принцип ворожнечі й протиставлення, що лежить в їх основі, принципом спільності й солідарності» [1]. Складно не погодитись з таким висновком, оскільки принципи спільності та співробітництва у протидії організованій злочинності не втрачає своєї актуальності і на початку ХХІ століття.

#### **Аналіз досліджень і публікацій.**

Механізми державного регулювання діяльності боротьби з організованою злочинністю є однією з найобговорюваніших тем серед державотворців та науковців у багатьох державах світу. Україна стала на шлях державного регулювання діяльності з міжнародного співробітництва у боротьбі з організованою злочинністю ще на початку здобуття своєї незалежності і на сучасному етапі науково-теоретичне обґрунтування сучасних підходів до визначення державно-управлінської діяльності боротьби з організованою злочинністю знайшло своє відображення в працях таких вітчизняних та зарубіжних науковців, як В. Боняк, І. Блищенко, Е. Демський, А. Каздим, Г. Кохан, Ю. Кузுவков, Є. Логінов, М. Мельник, Р. Сенін, А. Сухаренко, Н. Таганцев, О. Терещук, В. Цепелев.

**Мета дослідження.** Проаналізувати стан наукових напрацювань та міжнародних досліджень у сфері державного регулювання діяльності боротьби з організованою

злочинністю і виявити основні механізми міжнародного співробітництва у боротьбі з організованою злочинністю з урахуванням сучасних досягнень у галузях філософії, соціології та права.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Для успішного подолання організованої злочинності дуже важливо усвідомити суть процесів, що відбуваються, оцінити їх з позиції забезпечення безпеки держави та впровадити дієві правові механізми державного регулювання боротьби з організованою злочинністю на всіх рівнях державного життя. Це складна і відповідальна задача, що набула міжнародного розмаху.

Історично так слалося, що співробітництво держав у боротьбі з організованою злочинністю ведеться з найдавніших часів. Умовою для початку такого співробітництва став характер злочинності, яка почала загрожувати світу. З роками міжнародна злочинність набирала обертів, а разом із нею і розуміння її негативного впливу на суспільні відносини на різних рівнях державного життя. Сучасна ситуація передбачає не лише співробітництво на міжнародному рівні, але й залучення держав-учасниць до спільної роботи, участі у спільних справах. Держави-учасниці зобов'язані всіляко розвивати міжнародну співпрацю у боротьбі з організованою злочинністю, що визначається Статутом ООН, іншими міжнародно-правовими документами та зобов'язаннями. Наприклад, створення Міжнародного кримінального суду, розширення сфери його юрисдикції відображає тенденцію до зростання впливу наднаціональних органів юстиції, що в умовах глобалізації є неминучою об'єктивною тенденцією [2, с. 25].

Відтоді як 24 серпня 1991 року як Україною було проголошено незалежність, Верховною Радою, Президентом та Урядом України повсякчас приділяється не мало уваги спрямованої на протидію злочинності та корупції в державі. За цей час створено відповідну правову базу, відбулись підписання та ратифікація низки міжнародних конвенцій про міждержавне співробітництво, утворено спеціальні структури для боротьби з організованою злочинністю та корупцією.

Також виникла потреба в налагодженні

співробітництва з міжнародними правоохоронними структурами. Розглядаючи проблему діяльності Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС) щодо міжнародного співробітництва у боротьбі з організованою злочинністю, необхідно зазначити, що вивчення її розвитку все ще перебуває в зародковому стані. Зокрема, бракує ґрунтовних досліджень процесу формування нормативно-правової бази, визначення місця й ролі структурних підрозділів МВС у реалізації завдань на цьому напрямку діяльності [3, с. 18].

Розпочинаючи висвітлення проблеми, зазначимо, що з самого початку діяльності як правоохоронного органу незалежної держави відносини між Міністерством внутрішніх справ України і відповідними органами інших держав, міжнародних організацій поліції почали будуватися на підставі міждержавних та міжурядових угод. Правовою підставою відносин Міністерства внутрішніх справ України і відповідних органів інших держав та міжнародних організацій стали такі форми співпраці, як міждержавні та міжурядові угоди, а також угоди між МВС України та цими органами й організаціями.

В опублікованих доробках із питань міжнародного співробітництва МВС здебільшого здійснено суто юридичний аналіз нормативно-правової бази, змісту, напрямків, кримінально-правових, кримінологічних, організаційних аспектів міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю, тому питання, пов'язані з конкретними напрямками реалізації завдань МВС України в боротьбі з міжнародним криміналітетом, у науковому плані залишаються малодослідженими саме в історичному аспекті.

Окрім угод, відносини МВС України з відповідними органами інших держав та міжнародними організаціями поліції оформлювалися за допомогою протоколів, рішень тощо. Принагідно зазначимо, що угоди про співробітництво МВС України з відповідними службами іноземних держав будуються як на багатосторонній, так і односторонній основі й визначають співробітництво і взаємодію як за одним, так і за кількома напрямками оперативно-службової діяльності.

Слід звернути увагу на те, що в непростих умовах становлення молодого української державності МВС вживало енергійних заходів щодо посилення координації та взаємодії органів внутрішніх справ республік колишнього СРСР. Підтвердженням зазначеного є те, що ще до розпаду СРСР були укладені Угоди про співробітництво з МВС Білорусії (1990 р.), Вірменії та Молдови (1991 р.). Одразу ж після здобуття незалежності нашої держави 28 лютого 1992 року було підписано міжвідомчу Угоду про співробітництво між МВС України та МВС Росії, у цьому ж році такі угоди були укладені з МВС Киргизстану, Туркменістану, в 1993 році – з МВС Казахстану [4, с. 192]. В цей час було засновано новий консультативний орган – Раду міністрів внутрішніх справ незалежних держав, участь у якій беруть керівники органів внутрішніх справ практично всіх республік, що входили до складу колишнього Союзу РСР. Саме на таких нарадах були прийняті багатобічні, принципово важливі документи – угоди про взаємодію міністерств внутрішніх справ незалежних держав у боротьбі зі злочинністю, про співробітництво у сфері забезпечення матеріально-технічними коштами й спеціальною технікою, Угода про обмін інформацією, Угода про співробітництво в боротьбі з незаконним обігом наркотичних коштів і психотропних речовин.

На сучасному етапі розвитку міждержавних відносин найважливішим кроком до створення загального правового простору стало підписання 22 січня 1993 року в Мінську главами держав-членів СНД Конвенції про правову допомогу й правові відносини за цивільними, сімейними й кримінальними справами [5, с. 67].

Варто зауважити, що основні напрямки взаємодії МВС України з правоохоронними органами країн-учасниць СНД протягом перших років незалежності полягали в:

- участі у створенні й гармонізації міжнародного законодавства у сфері боротьби з організованою злочинністю, тероризмом і наркобізнесом;

- проведенні різноманітних зустрічей з правоохоронними органами зарубіжних країн, участі у міжнародних конференціях і нарадах;

- обміні інформацією, яка носить оперативний характер;
- виконанні запитів загального й конфіденційного характеру;
- проведенні спільних заходів та масштабних операцій для оперативного розшуку та «знешкодження» злочинців;
- пошуку осіб, яких оголошено у міжнародний розшук, їх екстрадиції або депортації.

Водночас починає розвиватися співпраця органів внутрішніх справ України з міжнародними партнерами з «далекого» зарубіжжя в частині договірно-правової сфери; підготовки кадрів, співробітництва в науково-технічній сфері, боротьби з організованою, серед іншого економічною, злочинністю, із контрабандою й наркобізнесом, а також фальшивомонетництвом.

У зв'язку з сучасним етапом державотворення та початком в Україні правової реформи особливу увагу приділено питанням окреслення повноважень правоохоронних органів та визначення реальних умов для боротьби з корупцією та злочинністю загалом, а також розширенню правової бази, з метою забезпечити можливість реального співробітництва з органами поліції зарубіжних країн.

Характеризуючи нормативно-правову базу міжнародного співробітництва МВС, створену в період новітньої історії української державності, передусім необхідно виділити ті публічно-правові акти, що полягають у визначенні державної політики і стратегії, регулюванні питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією. До таких віднесено нормативно-правові акти всіх без виключення гілок влади (нагадаємо, що їх існує 3 – законодавча, виконавча та судова), з урахуванням основних конституційних засад: постанови, закони, розпорядження, інструкції, положення.

Ведення боротьби з організованою злочинністю та корупцією в нашій державі регламентовано двома законами, а саме: Законом України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» (далі – Закон) та Законом «Про боротьбу з корупцією».

У даних нормативно-правових актах визначено державні органи, що створюються спеціально для таких цілей, а також ор-

гани, які повинні приймати активну участь для досягнення спільної мети. Отже, така боротьба здійснюється завдяки Головному управлінню по боротьбі з організованою злочинністю МВС та Головному управлінню по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю при Службі безпеки України. До системи інших органів держави увійшли: прокуратура, митниця, податкова, Держприкордонслужба, Міноборони та деякі служби установ виконання покарань.

Що стосується корупції, то обов'язок боротьби з нею покладено здійснювати відповідними службами податкової міліції, СБУ, органами прокуратури, МВС, Збройних Сил України та іншими органами і підрозділами, створюваними для досягнення цієї мети.

Потрібно зауважити, що у процесі удосконалення та поглиблення міжнародних відносин у сфері боротьби з транснаціональною організованою злочинністю центральні органи виконавчої влади (далі – ЦОВВ) нашої держави розпочали та продовжують і нині співпрацю з Організацією Об'єднаних Націй (ООН), Співдружності Незалежних Держав (СНД), Південно-Східної європейської ініціативи (ПССЕІ), Організацією Північноатлантичного договору (НАТО), Європейського Союзу (ЄС), Центральноєвропейської ініціативи (ЦЕІ), Організацією з питань безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), Радою Євроатлантичного Партнерства (РСАП), Радою Європи (РЕ), Організацією Чорноморського Економічного Співтовариства (ОЧЕС), Міжнародною організацією з міграції (МОМ), Організацією за демократію та економічний розвиток – ГУАМ тощо [6, с. 18].

У 1993 році Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ) було затверджено «Положення про Національне центральне бюро Інтерполу» [7]. В даному документі було визначено транснаціональність взаємодії між українськими правоохоронними органами та такими органами інших держав під час проведення спецоперацій та інших заходів, спрямованих на зменшення рівня злочинності.

Також було визначено основні завдання НЦБІ, які полягали в:

- координації діяльності державних правоохоронних органів;

- забезпеченні взаємодії між її представниками та відповідними органами держав, які також є членами Інтерполу;

- оцінці рівня зростання злочинів транснаціонального спрямування та загрози можливості вчинення злочинів громадянами України за її межами.

Діяльність НЦБІ в нашій країні відзначається міжвідомчим характером. Забезпечення співпраці всіх органів у даній сфері здійснюється завдяки спеціальним інструкціям.

Не можна сказати, що з плином часу з'явилися суттєві зміни в основних сферах, де найчастіше здійснюються злочини. Як і багато років тому цими сферами є:

- зовнішньоекономічна діяльність;
- паливно-енергетичний комплекс (насамперед це стосується високоліквідної промислової та агропромислової продукції);
- кредитно-фінансова та банківська системи;
- злочини, що мають міжрегіональний характер та вчиняються за допомогою зброї або вибухонебезпечних речовин;
- незаконний обіг наркотиків;
- нелегальна міграція.

Враховуючи завершення терміну реалізації Концепції боротьби з корупцією на 1998–2005 роки, яка була основним програмним документом із протидії корупції, на виконання Програми Кабінету Міністрів України «Назустріч людям», затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2005 року № 115, Мін'юстом спільно з іншими центральними органами виконавчої влади України було розроблено Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності», яку схвалено Указом Президента України від 11 вересня 2006 року № 742/2006. Концепція визначає стратегію дій органів державної влади в цій сфері на перспективу, ураховує нагальні потреби сьогодення та забезпечує імплементацію положень міжнародних правових документів із питань боротьби з корупцією, підписаних Україною. Реалізація Концепції сприятиме створенню передумов для ефективної протидії, запобігання та припинення проявів корупції на всіх рівнях державної влади, що загалом створить реальні підстави для становлення верховенства права в Україні.

З метою підтримання співробітництва органів внутрішніх справ України з правоохоронними органами іноземних держав, міжнародними та неурядовими організаціями в 1991 році в структурі Управління кадрів МВС України вперше було утворено відділ зовнішніх зв'язків, який вже за рік потому став самостійним підрозділом МВС України. У 1994 році на базі відділу засновано Управління міжнародних зв'язків, яке з 1996 по 2004 роки входило до складу Головного штабу МВС України, а з 2004 року стає самостійним структурним підрозділом МВС України. З січня 2008 року воно входить до складу новоутвореного Департаменту зв'язків із громадськістю та міжнародної діяльності.

Департамент зв'язків із громадськістю та міжнародної діяльності координує роботу, пов'язану з міжнародною співпрацею структурних підрозділів міністерства, ГУМВС та УМВС в областях, на транспорті та навчальних закладів. До того ж підтримуються тісні контакти з іншими підрозділами, спрямованість діяльності яких також має міжнародний характер: Департаментом боротьби зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми, ГУБОЗ, ГУВВ, Робочим апаратом НЦБІ Інтерполу в Україні, відділом організаційного та методичного забезпечення миротворчих операцій ДКЗ. Департамент неодноразово надавав дієву допомогу Департаменту боротьби зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми, зокрема під час координації спільних дій із США та Міжнародною організацією з міграції. Конкретний внесок цієї служби наявний і в здобутках ДБНОН, а саме в проведенні на високому професійному рівні операцій, пов'язаних із перекриттям міжнародних каналів транзиту наркотиків із азійського регіону [8].

Слід звернути увагу на важливу роль підрозділу і у розв'язанні проблемних питань, що в компетенції ГУБОЗ. Поміж іншим, за допомогою «міжнародників» підтримує безпосередні контакти з колегами з-за кордону щодо обміну досвідом, проведення спільних навчань та підготовки проєктів нормативно-правових актів Головного управління внутрішніх військ.

Враховуючи актуальність наявних проблем та необхідність обговорення з диплома-

тами стану боротьби зі злочинами, пов'язаними з іноземцями, було прийнято рішення щодо організації таких зустрічей щороку. Необхідно зазначити, що в Департаменті зв'язків із громадськістю та міжнародної діяльності створено солідну договірно-правову базу міжнародного співробітництва у сфері боротьби зі злочинністю.

Кількість укладених міждержавних, міжурядових та міжвідомчих договорів (протоколів), де Міністерство внутрішніх справ є компетентним органом, станом на 2007 рік становила 158 документів. Характеризуючи сучасний стан цього напрямку діяльності МВС, відзначимо, що співробітництво також здійснюється в рамках участі України в 11 міжнародних організаціях (ООН, ОБСЄ, ЄС, Рада Європи, МОМ та ін.), регіональних та субрегіональних структурах (ГУАМ, СНД, ОЧЕС). Незмінно підтримуються зв'язки з державами на багатосторонньому та двосторонньому рівнях, з учасниками ж СНД – шляхом участі в Раді міністрів внутрішніх справ держав-учасниць СНД. Також використовуються можливості інституту представників МВС у дипломатичних установах України за кордоном (офіцерів зв'язку). Такі представники працюють при Посольствах України у Російській Федерації, Угорщині, Польщі, Туреччині, Румунії, Ізраїлі, ФРН [9, с. 55].

Окремо слід звернути увагу на взаємодію з навчальними закладами МВС, які за сприяння УМЗ підтримують міжнародне співробітництво щодо обміну досвідом, участі в навчальних курсах, конференціях та забезпечують стажування іноземних правоохоронців в Україні. За весь час існування МВС як правоохоронного органу незалежної держави його керівництво незмінно перебуває в авангарді розвитку міжнародної співпраці. Офіційні зустрічі та особисті знайомства з керівниками правоохоронних органів інших держав дають можливість підтримувати не тільки службові, а й тісні дружні стосунки з колегами по такого роду роботі. З 2001 року керівництво МВС України впровадило в практику своєї роботи спільні наради з головами дипломатичних представництв іноземних держав і міжнародних організацій, акредитованих в Україні.

Хоча головною функцією представ-

ників МВС України за кордоном є виконання завдань, пов'язаних із правоохоронною діяльністю, як працівники дипломатичної установи вони також представляють інтереси Батьківщини і в інших сферах міжнародної діяльності. Репрезентант МВС України у Російській Федерації водночас є членом Бюро з координації боротьби з організованою злочинністю держав-учасниць СНД. Працівник поліції, задіяний при Посольстві України в Румунії, водночас є виразником інтересів при Центрі Південно-Східної Ініціативи (Центр об'єднує правоохоронні органи країн південно-східної Європи), а представник МВС при посольстві нашої держави в Турецькій Республіці водночас відстоює позицію правоохоронних органів України в ОЧЕС. Вагомий внесок у боротьбу зі злочинністю здійснюють офіцери зв'язку, акредитовані в Україні при посольствах Австрії, Азербайджану, Бельгії, Білорусі, Великої Британії, Ізраїлю, ФРН, Португалії, Польщі, Румунії, Латвії, Словаччини, США, Угорщини, Франції, Чеської Республіки, Скандинавських країн, Греції та Китаю [10, с. 5].

Зважаючи на європейський вибір України, перед МВС постають нові завдання, за розв'язання яких необхідно братися вже нині. Сенсом концепції реформування у сучасних умовах є створення якісно нової моделі ОВС України в контексті загальнодержавного реформування правоохоронних органів та судової системи з урахуванням досвіду зарубіжних країн (про що вже давно точаться суперечки в суспільстві, але, на жаль, цей процес не виправдано затягнувся). Основними складовими означеного процесу є відмова від певних стереотипів, руйнування консервативних поглядів, вироблення нової ідеології; максимально можлива демілітаризація поліції; підготовка цілісного пакету законопроектів та інших нормативно-правових актів із питань радикального реформування ОВС України. Для цього керівництву держави необхідно прийняти політичне рішення щодо визначення місця, функцій і завдань ОВС у системі центральних органів виконавчої влади.

У сучасних умовах із метою протистояння транснаціональній злочинності МВС активно вивчає зарубіжний досвід, налагоджує

обмін оперативною та іншою інформацією, проводить спільні операції. Україна успішно інтегрується в систему Інтерполу, приєдналася до європейських конвенцій із питань кримінального судочинства. Працівники системи МВС України зарекомендували себе як високопрофесійні фахівці миротворчої діяльності в складі місій Організації Об'єднаних Націй та ОБСЄ.

### **Висновки.**

Таким чином, аналіз діяльності МВС щодо розвитку міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю впродовж існування нашої незалежної держави свідчить про важливість і нагальну необхідність подальшого розвитку і вдосконалення цього напрямку як однієї зі складових ефективної боротьби з криміналітетом, який уже давно перетнув національні кордони. Встановлення ділових контактів із правоохоронними органами країн ближнього та далекого зарубіжжя або міжнародними організаціями дає позитивні результати, незалежно від того, на якому рівні та в якій формі ці контакти здійснюються.

Разом із тим на порядку денному стоїть декілька проблем, вирішення яких сприятиме покращенню міжнародної співпраці у боротьбі з організованою злочинністю:

- проблема відмінностей в кримінальних законодавствах держав-учасниць, для вирішення якої необхідно провести ряд за-

ходів у міжнародному правовому полі у сфері узгодження та зближення національних законодавств у сфері боротьби з організованою злочинністю:

- проблема зовнішньополітичного характеру. Від того, яку зовнішню політику проводять держави-учасниці, залежить напрям співробітництва у боротьбі з організованою злочинністю. Якщо зовнішньополітичні відносини між державами напружені, то співробітництво у боротьбі з організованою злочинністю ускладнене.

- економічна проблема залежить від рівня економічного розвитку, який може або не може забезпечити співробітництво у боротьбі з організованою злочинністю.

- внутрішньополітична ситуація в державі в деяких випадках є неконтрольованою і сприяє безконтрольності за ситуацією з організованою злочинністю

- корупційність Урядів держав породжує незацікавленість у налагодженні співробітництва між державами у боротьбі з організованою злочинністю.

- відсутність єдиного міжнародного координуючого органу провокує виникнення ситуацій, коли одна з держав-учасниць перетягує на себе більше повноважень або підриває операцію, спрямовану на протидію організованій злочинності. Водночас роль Інтерполу в таких ситуаціях необхідно доповнити додатковими функціями координатора.

### **БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ**

1. Таганцев Н. С. Русское уголовное право / Н. С. Таганцев. – Режим доступу: [http://www.adhdportal.com/book\\_1725\\_chapter\\_11\\_Glava\\_vtoraja\\_Ugolovnyj\\_zakon.html](http://www.adhdportal.com/book_1725_chapter_11_Glava_vtoraja_Ugolovnyj_zakon.html).
2. Фейсал Каид Али Ахмед. Международно-правовые основы сотрудничества государств в борьбе с экономическими преступлениями международного характера : дисс. ... канд. юрид. наук / Фейсал Каид Али Ахмед. – М., 2001. – 168 с.
3. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України // Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 35. – С. 18.
4. Боняк В. О. Міжнародне співробітництво у боротьбі з транснаціональними злочинними групами / В. О. Боняк // Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України. – 2001. – № 2. – С. 192-193.
5. Цепелев В. Ф. Уголовно-правовые, криминологические и организационные аспекты международного сотрудничества в борьбе с преступностью: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08 / В. Ф. Цепелев. – М., 2001. – 418 с.
6. Блищенко И. П. Сотрудничество государств в борьбе с международными преступлениями / И. П. Блищенко, Н. В. Жданов. – М., 1984. – 118 с.
7. Про вступ України до Інтерполу: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 вересня 1992 р., № 555. – Режим доступу: [www.uapravo.net/data/base60/ukr60196.htm](http://www.uapravo.net/data/base60/ukr60196.htm).
8. Конвенція про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах. – Режим доступу: <http://www.uapravo.net/data2008/base65/ukr65017/page2.htm>.
9. Цепелев В. Ф. Уголовно-правовые, криминологические и организационные аспекты международного сотрудничества в борьбе с преступностью: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08 / В. Ф. Цепелев. – М., 2001. – 418 с.
10. Ковальський В. Транскримінал кордонів не визнає / В. Ковальський, В. Михальчук // Юридичний вісник України. – 2000. – № 21. – С. 5.
11. Сорочик Ю. Ю. Адміністративно-правове забезпечення протидії організованій злочинності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ю. Ю. Сорочик. – Ірпінь, 2010. – 19 с.

12. Баскакова Ю. В. Відповідальність за корупційні діяння, правові засади відшкодування збитків, завданих внаслідок їх вчинення / Ю. В. Баскакова, В. М. Гаврилюк, П. В. Качанова, Г. О. Усатий. – Київ: НАДУ, 2013. – С. 3.
13. Бутирська Т. О. Оптимізація взаємодії державної влади і громадянського суспільства (управлінський аспект): автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми держ. упр.» / Т. О. Бутирська. – Одеса, 2004. – С.9.
14. Лизогуб Б. В. Організовані злочинні угруповання: класифікація та заходи протидії: дис. на здоб. наук. ст. к.ю.н. зі спец. 12.00.08. / Б. В. Лизогуб. – Харків, 2004.

## REFERENCES

1. Tahantsev, N.S. *Russkoe ugovnoe pravo [Russian criminal law]*. Retrieved from: [http://www.adhdportal.com/book\\_1725\\_chapter\\_11\\_Glava\\_vtoraja\\_Ugolovnyj\\_zakon.html](http://www.adhdportal.com/book_1725_chapter_11_Glava_vtoraja_Ugolovnyj_zakon.html) [in Russian].
2. Feisal Kayd Aly Akhmed (2001). *Mezhdunarodno-pravovoe osnovu sotrudnychestva hosudarstv v borbe s ekonomicheskymy prestupleniyami mezhdunarodnoho kharaktera [International legal framework for cooperation of States in the fight against economic crimes of an international character]*. *Candidate's thesis*. Moscow [in Russian].
3. Pro orhanizatsiino-pravovi osnovy borotby z orhanizovanoiu zlochynnistiu: Zakon Ukrainy [The Law of Ukraine “On the organizational and legal basis for the fight against organized crime”]. (1993). *The Verkhovna Rada of Ukraine*, 35, 18 [in Ukrainian].
4. Boniak, V.O. (2001). *Mizhnarodne spivrobitnytstvo u borotbi z transnatsionalnymy zlochynnymy hrupamy [International cooperation in combating transnational criminal groups]*. *Naukovyi visnyk Dnipropetrovskoho yurydychnoho instytutu MVS Ukrainy*, 2, 192-193 [in Ukrainian].
5. Tsepelev, V.F. (2001). *Uholovno-pravovue, krymynolohycheskye y orhanyzatsyonnye aspektu mezhdunarodnoho sotrudnychestva v borbe s prestupnostiu [Criminal law, criminological and organizational aspects of international cooperation in the fight against crime]*. *Doctor's thesis*. Moscow [in Russian].
6. Blyshchenko, Y.P., & Zhdanov, N.V. (1984). *Sotrudnychestvo hosudarstv v borbe s mezhdunarodnymi prestupleniyami [State cooperation in the fight against international crimes]*. Moscow [in Russian].
7. *Pro vstup Ukrainy do Interpolu: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 30 veresnia 1992 r., № 555 [On Ukraine's accession to Interpol: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated September 30, 1992, № 555]*. Retrieved from: [www.uapravo.net/data/base60/ukr60196.htm](http://www.uapravo.net/data/base60/ukr60196.htm) [in Ukrainian].
8. *Konventsiiia pro pravovu dopomohu i pravovi vidnosyny u tsyvilnykh, simeinykh i kryminalnykh spravakh [Convention on Legal Aid and Legal Relations in Civil, Family and Criminal Matters]*. Retrieved from: <http://www.uapravo.net/data2008/base65/ukr65017/page2.htm> [in Ukrainian].
9. Tsepelev, V.F. (2001). *Uholovno-pravovue, krymynolohycheskye y orhanyzatsyonnye aspektye mezhdunarodnoho sotrudnychestva v borbe s prestupnostiu [Criminal law, criminological and organizational aspects of international cooperation in the fight against crime]*. *Doctor's thesis*. Moscow [in Russian].
10. Kovalskyi, V. (2000). *Transkryminal kordoniv ne vyznaie [Trans-border frontiers do not recognize]*. *Yurydychnyi visnyk Ukrainy*, 21, 5 [in Ukrainian].
11. Sorochyk, Y.Y. (2010). *Administratyvno-pravove zabezpechennya protydyiyi organizovaniy zlochynnosti v Ukrayini [Administrative and Legal Support for Organized Crime in Ukraine]*. *Extended abstract of candidate's thesis*. Irpin [in Ukrainian].
12. Baskakova, Yu.V., Gavrylyuk, V.M., Kachanova, P.V., & Usatyj, G.O. (2013). *Vidpovidalnist za korupciji diyannya, pravovi zasady vidshkoduvannya zbytkiv, zavdanyh vnaslidok yih vchynennya [Responsibility for acts of corruption, legal principles of compensation for losses incurred as a result of their commission]*. Kyiv [in Ukrainian].
13. Butyrська, Т.О. (2004) *Opty'mizatsiya vzayemodiyi derzhavnoyi vlady i gromadyans'kogo suspil'stva (upravlins'kyj aspekt) [Optimization of interaction between government and civil society (managerial aspect)]*. *Extended abstract of candidate's thesis*. Odessa [in Ukrainian].
14. Lyzogub, B.V. (2004) *Organizovani zlochy'nni ugrupuvannya: klasyfikatsiya ta zahody protydyiyi [Organized criminal gangs: classification and counteraction measures]*. *Candidate's thesis*. Harkiv [in Ukrainian].

**Поплавський Андрій Анатолійович**  
Аспірант  
Міжрегіональна Академія управління персоналом  
02000, м. Київ, вул. Фрометівська, 2

**Poplavsky Andriy**  
Postgraduate student  
Interregional Academy of Personnel Management  
19, Frometivska St., Kyiv, 02000, Ukraine

Email: [awaken9999@gmail.com](mailto:awaken9999@gmail.com)

Цитування: Поплавський А. А. Проблеми державного регулювання діяльності міжнародного співробітництва у боротьбі з організованою злочинністю / А. А. Поплавський // *Аспекти публічного управління*. – 2019. – Т. 7 – № 1-2. – С. 5-13.

Citation: Poplavsky, A.A. (2019). *Problemy derzhavnoho rehuliuвання diialnosti mizhnarodnoho spivrobitnytstva u borotbi z orhanizovanoiu zlochynnistiu [Problems of public regulation of activity international cooperation in the fight against organized crime]*. *Public administration aspects*, 7 (1-2), 5-13.

## Система нормативно-правових актів у сфері водопостачання та водовідведення. Ефективність та реалізація

*Крилова Ірина, Національна академія державного управління при Президентіві України*

Сфера водопостачання та водовідведення є важливою сферою економіки і сферою життєзабезпечення населення держави. Регулювання сфери водопостачання та водовідведення є питанням державної політики як сукупності ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядку реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей) і системи державного управління розвитком країни. Реалізація державної політики і влади у сучасному суспільстві неможлива без використання актів органів державної влади, котрі є зовнішнім проявом здійснення їх повноважень, в яких відображені конкретні рішення державної влади та які спрямовані на врегулювання певних суспільних відносин і досягнення певних юридичних наслідків. Акти органів державної влади мають велике значення для держави і суспільства, оскільки виражають конкретні рішення державної влади, її дії стосовно реалізації функцій з управління суспільством.

Стаття присвячена дослідженню системи діючих нормативно-правових актів у сфері водопостачання та водовідведення. Автор аналізує поняття актів органів державної влади, нормативно-правових актів та їх класифікацію, наводить свої критерії класифікації нормативно-правових актів. Досліджує характерні особливості нормативно-правового регулювання сфери водопостачання та водовідведення, виділяє законодавчі і підзаконні нормативно-правові акти, основні і супроводжуючі законодавчі акти. Зокрема, аналізуються Закони України «Про житлово-комунальні послуги», «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення», «Про державне регулювання комунальних послуг», «Про природні монополії», наводяться певні неузгодженості між нормами Законів.

Автор систематизує нормативно-правові акти у сфері водопостачання та водовідведення за методом регулювання, зокрема: з питань експлуатації та обслуговування систем водопостачання та водовідведення, з питань якості питної води та послуг; з питань встановлення нормативів, з питань розрахунку втрат, з питань встановлення тарифів, з питань обліку доходів і витрат, з питань охорони праці, цивільного захисту, небезпечності об'єктів тощо.

В статті також розглядається питання ефективності нормативно-правових актів, аналізуються критерії ефективності нормативно-правових актів загальнотеоретичні та авторські у сфері водопостачання та водовідведення. Зокрема, ефективність нормативно-правового акту виражається в досягненні ним цілей правового регулювання, а саме: закріплення з допомогою юридичних засобів уже існуючих суспільних відносин; стимулювання тих суспільних відносин, що вже існують і відповідають загальному інтересу суспільства; створення умов для виникнення й розвитку нових форм суспільних відносин; вилучення з практики соціально небезпечних відносин. До основних чинників ефективності правових норм належать: відповідність вимог норм права рівню соціально-економічного розвитку суспільства; рівень досконалості законодавства; рівень правової культури громадян, стан сфери регулювання.

**Ключові слова:** водопостачання; водовідведення; державне регулювання; державна політика; нормативно-правові акти

## System of legal acts in water supply and wastewater. Efficiency and realization

*Krylova Iryna, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

The water supply and wastewater sphere is an important segment of the economy and a life-supporting area of the state's population. Regulating of the water supply and wastewater sphere is an issue of the state policy as a set of value goals, government and management measures, decisions and actions, implementation of state and political decisions (goals set by the government) and the state management system of the country development. The implementation of state policy and power is impossible in modern society without application of state legal acts, which appear to be external manifestations of their powers and authority and reflect concrete decisions of state institutions, and aimed at regulating certain public relations and achieving definite legal results. The acts of state authorities are of great importance for the

state and society because they reflect concrete decisions of the state power, its actions to implement the functions of society governance.

The article is devoted to the study of the current legal acts system in the field of water supply and wastewater. The author analyzes the concept of state regulation acts, regulatory legal acts and their classification, provides own criteria for the classification of regulatory legal acts. The author also investigates the characteristic features of statutory regulation in the sphere of water supply and wastewater, identifies legislative and subordinate regulatory legal acts, basic and accompanying legislative acts. In particular, the Laws of Ukraine “About housing and communal services”, “About drinking water, drinking water supply and wastewater”, “About state regulation in the sphere of utilities”, “About natural monopolies” have been analyzed, and certain inconsistencies in the legal norms have been revealed.

The author systematizes the regulatory and legal acts in the field of water supply and wastewater on the subject of regulation, in particular: the operation and maintenance of water supply and wastewater systems, the quality of drinking water and services. The raised questions are: the establishment of standards for calculation of losses upon the tariff settlement, accounting of incomes and expenditures, labor protection, civil protection, hazard facilities, and the like.

The article also addresses the issue of the regulatory legal acts effectiveness, analyzes the criteria for legal regulatory effectiveness, general theoretical and author’s concept in the field of water supply and wastewater. In particular, the potency of a regulatory legal act is expressed in the achievement of the objectives of legal regulation due to this act, namely: fixing the already existing social relations with the help of legal means, stimulation of those public relations that already exist and correspond to the general interest of the society, as well as creating conditions for the emergence and development of new forms of social relations and withdrawal of socially dangerous relationships. The main factors of the effectiveness of legal norms include: compliance with the requirements of the law and the level of socio-economic development of society; the level of the legislation efficiency; level of the citizens’ legal culture, the state of regulation sphere.

**Keywords:** *water supply; wastewater; state regulation; state policy; legal acts*

## Система нормативно-правовых актов в сфере водоснабжения и водоотведения. Эффективность и реализация

*Крылова Ирина, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины*

Сфера водоснабжения и водоотведения является важной сферой экономики и сферой жизнеобеспечения населения государства. Регулирование сферы водоснабжения и водоотведения является вопросом государственной политики как совокупности ценностных целей, государственно-управленческих мер, решений и действий, порядка реализации государственно-политических решений (поставленных государственной властью целей) и системы государственного управления развитием страны. Реализация государственной политики и власти в современном обществе невозможна без использования актов органов государственной власти, которые являются внешним проявлением осуществления их полномочий, в которых отражены конкретные решения государственной власти и направленных на урегулирование определенных общественных отношений и достижение определенных юридических последствий. Акты органов государственной власти имеют большое значение для государства и общества, поскольку выражают конкретные решения государственной власти, ее действия по реализации функций по управлению обществом.

Статья посвящена исследованию системы действующих нормативно-правовых актов в сфере водоснабжения и водоотведения. Автор анализирует понятие актов органов государственной власти, нормативно-правовых актов и их классификацию, приводит свои критерии классификации нормативно-правовых актов. Исследует характерные особенности нормативно-правового регулирования сферы водоснабжения и водоотведения, выделяет законодательные и подзаконные нормативно-правовые акты, основные и сопровождающие законодательные акты. В частности, анализируются Законы Украины «О жилищно-коммунальных услугах», «О питьевой воде, питьевом водоснабжении и водоотведении», «О государственном регулировании коммунальных услуг», «О естественных монополиях», приводятся определенные несогласованности между нормами законов.

Автор систематизирует нормативно-правовые акты в сфере водоснабжения и водоотведения по предмету регулирования, в частности: по вопросам эксплуатации и обслуживания систем водоснаб-

жения и водоотведения, по вопросам качества питьевой воды и услуг; по вопросам установления нормативов по вопросам расчета потерь по вопросам установления тарифов, по вопросам учета доходов и расходов, по вопросам охраны труда, гражданской защиты, опасности объектов и тому подобное.

В статье также рассматривается вопрос эффективности нормативно-правовых актов, анализируются критерии эффективности нормативно-правовых актов общетеоретические и авторские в сфере водоснабжения и водоотведения. В частности, эффективность нормативно-правового акта выражается в достижении им целей правового регулирования, а именно: закрепление с помощью юридических средств уже существующих общественных отношений; стимулирование тех общественных отношений, которые уже существуют и соответствуют общему интересу общества; создание условий для возникновения и развития новых форм общественных отношений; изъятие из практики социально опасных отношений. К основным факторам эффективности правовых норм относятся: соответствие требованиям норм права уровню социально-экономического развития общества; уровень совершенства законодательства; уровень правовой культуры граждан, состояние сферы регулирования.

*Ключевые слова:* водоснабжение; водоотведение; государственное регулирование; государственная политика; нормативно-правовые акты

### Постановка проблеми.

Сфера водопостачання та водовідведення є важливою сферою економіки і сферою життєзабезпечення населення держави. Регулювання сфери водопостачання та водовідведення є питанням державної політики як сукупності ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядку реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей) і системи державного управління розвитком країни [12, с. 8]. Реалізація державної політики і влади у сучасному суспільстві неможлива без використання активів органів державної влади, котрі є зовнішнім проявом здійснення їх повноважень, в яких відображені конкретні рішення державної влади та які спрямовані на врегулювання певних суспільних відносин і досягнення певних юридичних наслідків. Акти органів державної влади мають велике значення для держави і суспільства, оскільки виражають конкретні рішення державної влади, її дії стосовно реалізації функцій з управління суспільством. Закони, наприклад, повинні регулювати найважливіші суспільні відносини, підзаконні нормативно-правові акти, які видаються на основі та на виконання законів, повинні конкретизувати положення законів, визначати механізм реалізації деяких положень законів, і всі вони покликані спрямовувати дії суспільства до єдиної мети, до верховенства права, до належної організації діяльності, до вирішення всіх суспільних питань. Усі акти органів державної влади видаються з метою

врегулювання численних суспільних відносин і в ідеалі повинні давати відповіді на всі запитання суспільства, жоден випадок не повинен бути винятком. Неузгодженість та суперечності актів органів державної влади призводять, по-перше, до неякісності правової бази, нестабільності та правопорушень у державі, а, по-друге, до неузгодженості дій самих органів державної влади, до втрати сутності їх повноважень та покликання [16, с. 44-45]. З огляду на це, вважається за необхідне здійснення аналізу системи нормативно-правових актів у сфері водопостачання та водовідведення.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідженню питання правового регулювання сфери комунальних послуг приділяли увагу такі науковці, як Г. Виноградова [10], О. Романюк [26], Т. Коляда [15], О. Буханевич [8], Т. Барабаш [6], П. Яковлев [29] та ін. Розробленням механізмів державного управління та регулювання сфери житлово-комунальних послуг займалися А. Бабак [3], В. Базилевич [4], В. Бакуменко [5], О. Білянський [7], І. Запатріна [13], О. Ігнатенко [14], Ю. Ковбасюк [12], Н. Олійник [20], І. Розпутенко [25], В. Тертичка [28] та ін. Разом із тим дослідження були направлені на державне управління та відносини у сфері житлово-комунальних послуг, а нормативно-правовому забезпеченню сфери водопостачання та водовідведення не було приділено достатньої уваги.

**Формулювання цілей статті.** Основною метою статті є аналіз системи нормативно-правових актів у сфері водопостачання та водовід-

ведення, з'ясування особливостей нормативно-правового регулювання сфери та надання пропозицій щодо його вдосконалення.

### **Виклад основного матеріалу.**

Загальнотеоретично нормативно-правовий акт визначається як основне джерело права в Україні, як прийнятий у встановленому порядку компетентним суб'єктом офіційний письмовий документ, в якому в односторонньому вольовому порядку встановлюються, змінюються чи скасовуються норми права [2, с. 203; 9, с. 406-408; 19, с. 148; 27, с. 312-313]. Слід зазначити, що на сьогодні жодним законом не визначено поняття «нормативно-правовий акт», як і немає закону про нормативно-правові акти. Разом із тим на підзаконному рівні наказом Міністерства юстиції від 12.04.2005 р. № 34/5 (zareestrovаний в Мін'юсті за № 381/10661) нормативно-правовий акт визначено як офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, спрямований на регулювання суспільних відносин, що містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування.

Як правило, нормативно-правові акти характеризуються такими ознаками: приймаються спеціально уповноваженими на те суб'єктами (органами держави та органами місцевого самоврядування); є офіційними письмовими документами, які мають обов'язкові атрибути: назву (закон, указ, постанова тощо), найменування суб'єкта, що їх прийняв (Президент, Кабінет Міністрів, Верховна Рада), тощо; встановлюють, змінюють чи скасовують норми права; приймаються відповідно до встановленого законом порядку; мають певну юридичну силу [2, с. 203; 9, с. 406-408; 19, с. 148; 27, с. 313]. Традиційно нормативно-правові акти класифікуються за такими критеріями: 1) за юридичною силою – на закони і підзаконні нормативно-правові акти; 2) за суб'єктами видання – на акти народу (прийняті референдумом), акти органів держави, органів місцевого самоврядування, спільні акти органів держави і недержавних організацій; 3) за сферою дії – на акти загальної дії, акти місцевої дії, відомчі акти,

акти внутрішньої дії; 4) за галузями законодавства – на адміністративні, цивільні, кримінальні, інші; 5) за характером волевиявлення компетентного суб'єкта – на акти встановлення норм права, акти зміни норм права, акти скасування норм права; 6) за ступенем абстрактності правових норм – на первинні та конкретизаційні; 7) за часом дії – акти невизначеної дії та акти визначеного строку [1, с. 199; 9, с. 408; 17; 18; 19, с. 149-151]. В цьому дослідженні пропонується розглянути нормативно-правові акти у сфері водопостачання та водовідведення згруповані за юридичною силою, за суб'єктами видання та за сферою дії.

Нормативно-правове регулювання сфери водопостачання та водовідведення здійснюється низкою актів законодавства загальної сфери дії та спеціального законодавства. До законодавчих актів загальної дії відносяться Конституція України, Господарський кодекс України, Цивільний кодекс України, Податковий кодекс України, Кодекс України про надра, Кодекс цивільного захисту України, тощо. Спеціальне законодавство складається з нормативно-правових актів різної юридичної сили, які регулюють сферу водопостачання та водовідведення в цілому, так і окремі аспекти.

Спеціальне законодавство у сфері водопостачання та водовідведення можна умовно поділити на основні закони, другорядні закони, підзаконні нормативно-правові, нормативні акти та ненормативні акти. Отже сфера водопостачання та водовідведення в Україні регулюється такими основними законодавчими актами, що визначають основні компоненти її інституційної структури та нормативної бази: Водним кодексом України, Законом України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення», Законом України «Про житлово-комунальні послуги», Законом України «Про природні монополії», Законом України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг», Закон України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності».

Водний кодекс України регулює правові відносини з метою забезпечення збережен-

ня, науково обґрунтованого, раціонального використання вод для потреб населення і галузей економіки, відтворення водних ресурсів, охорони вод від забруднення, засмічення та вичерпання, запобігання шкідливим діям вод та ліквідації їх наслідків, поліпшення стану водних об'єктів, а також охорони прав підприємств, установ, організацій і громадян на водокористування [11]. У ньому визначені обов'язки центральних і місцевих органів влади, права і обов'язки водокористувачів та роль громадян та громадських об'єднань, а також встановлені правила, що регулюють забір води та скидання забруднюючих речовин. Змінами до Водного кодексу від 2017 року впроваджено інтегровані підходи в управлінні водними ресурсами за басейновим принципом, що враховує головні положення Водної Рамкової та Паводкової Директив Європейського Союзу і впровадження ряду механізмів управління на зразок європейських.

Законом України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» визначено правові, економічні та організаційні засади функціонування системи питного водопостачання, спрямовані на гарантоване забезпечення населення якісною та безпечною для здоров'я людини питною водою; повноваження центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів АРК, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування; права та обов'язки споживачів питної води, послуг з питного водопостачання та водовідведення та підприємств питного водопостачання та водовідведення, вимоги до захисту джерел питної води та ін. [23]. Закон також містить спеціальні норми прямої дії щодо заборони відключення об'єктів питного водопостачання та централізованого водовідведення від системи енерго-, газо-, тепlopостачання як об'єктів життєзабезпечення і стратегічного значення; щодо обмеження (припинення) питного водопостачання до рівня екологічної броні питного водопостачання споживачам (крім населення) та ін. Разом із тим слід зазначити, що профільний Закон потребує суттєвого доопрацювання в частині врегулювання сфери водовідведення, яка не враховує багатьох важливих аспектів сфери (склад,

властивості та види стічних вод, стічні води централізованої системи водовідведення, централізована і нецентралізована система водовідведення, очисні споруди, уточнення повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері водовідведення та ін.).

Законом України «Про житлово-комунальні послуги» регулюються відносини, що виникають у процесі надання та споживання житлово-комунальних послуг, до яких відносяться послуги з управління багатоквартирним будинком, постачання теплової енергії, постачання гарячої води, централізованого водопостачання, централізованого водовідведення та поводження з побутовими відходами, а також відносини, що виникають у процесі надання послуг з постачання та розподілу електричної енергії і природного газу. В Законі визначені повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері житлово-комунальних послуг; права та обов'язки суб'єктів правовідносин у сфері надання житлово-комунальних послуг (споживачів, виконавців, управителів); порядок формування тарифів та оплати за житлово-комунальні послуги; порядок та особливості укладання, зміни і припинення договорів про надання комунальних послуг; вимоги до надання житлово-комунальних послуг; комерційний облік комунальних послуг та ін. [22]. Слід зазначити, що цей Закон зазнав значних змін у 2017 році, що відобразилось у його новій редакції, було встановлено новий порядок укладання договорів про надання комунальних послуг, виключено балансоутримувача будинку та введено управителя будинку, зроблено спробу впровадження ринкових відносин між споживачами та виконавцями житлово-комунальних послуг, введено штрафні санкції учасникам «ринку» житлово-комунальних послуг за порушення правил та ін. У Законі з'явилась норма прямої дії, що наділяє виконавця комунальних послуг правом припиняти / зупиняти надання комунальних послуг у разі їх неоплати або оплати не в повному обсязі в порядку і строки, встановлені законом та договором, крім випадків, коли якість та / або кількість таких послуг не відповідають умовам договору. Проте законодавець не уз-

годов реалізацію такого права з прямою заборonoю обмеження (припинення) питного водопостачання населенню, встановленою Законом України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення».

Законом України «Про природні монополії», який визначає правові, економічні та організаційні засади державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій в Україні, сферу централізованого водопостачання та водовідведення віднесено до сфери діяльності суб'єктів природних монополій. Закон також визначає особливості регулювання діяльності суб'єктів природних монополій; повноваження органів, які здійснюють державне регулювання; обов'язки суб'єктів природних монополій та ін. [24]. Особливе регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері централізованого водопостачання та водовідведення передбачено Законом України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг», яким визначено правові засади державного регулювання у сфері комунальних послуг. Законом визначені завдання, принципи та повноваження державного регулятора; засоби регуляторного впливу, на суб'єктів природних монополій; державний нагляд за ринком комунальних послуг та ін. [21].

Законом України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» визначено особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності, особливості оренди та концесії таких об'єктів.

Основні Закони сфери водопостачання та водовідведення супроводжують другорядні закони, які визначають певні специфічні питання діяльності суб'єктів господарювання у сфері водопостачання та водовідведення, та впливають на цю сферу. До них відносяться: Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» (регулює суспільні відносини у сфері ліцензування видів господарської діяльності, визначає виключний перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, встановлює

уніфікований порядок їх ліцензування, нагляд і контроль у сфері ліцензування, відповідальність за порушення законодавства у сфері ліцензування видів господарської діяльності); Закон України «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання» (визначає засади забезпечення комерційного, у тому числі розподільного, обліку послуг з постачання теплової енергії, постачання гарячої води, централізованого водопостачання та забезпечення відповідною обліковою інформацією споживачів таких послуг); Закон України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення» (регулює суспільні відносини, які виникають у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя, визначає відповідні права і обов'язки державних органів, підприємств, установ, організацій та громадян, встановлює порядок організації державної санітарно-епідеміологічної служби і здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду в Україні); Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (регулювання відносин у галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання і ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій та природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною); Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб» (визначає правові, організаційні та фінансові засади діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, спрямованої на запобігання виникненню і поширенню інфекційних хвороб людини, локалізацію та ліквідацію їх спалахів та епідемій, встановлює права, обов'язки та відповідальність юридичних і фізичних осіб у сфері захисту населення від інфекційних хвороб); Закон України «Про охорону праці» (визначає основні положення щодо реалізації конституційного права працівників на охорону їх життя і здоров'я у процесі трудової діяльності, на належні,

безпечні і здорові умови праці, регулює за участю відповідних органів державної влади відносини між роботодавцем і працівником з питань безпеки, гігієни праці та виробничого середовища і встановлює єдиний порядок організації охорони праці в Україні); Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» (визначає правові, економічні, соціальні та організаційні основи діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки, і спрямований на захист життя і здоров'я людей та довкілля від шкідливого впливу аварій на цих об'єктах шляхом запобігання їх виникненню, обмеження (локалізації) розвитку і ліквідації наслідків); Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» (встановлює правові та організаційні засади оцінки впливу на довкілля, спрямованої на запобігання шкоді довкіллю, забезпечення екологічної безпеки, охорони довкілля, раціонального використання і відтворення природних ресурсів, у процесі прийняття рішень про провадження господарської діяльності, яка може мати значний вплив на довкілля, з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів) Закон України «Про захист прав споживачів» (регулює відносини між споживачами товарів, робіт і послуг та виробниками і продавцями товарів, виконавцями робіт і надавачами послуг різних форм власності, встановлює права споживачів, а також визначає механізм їх захисту та основи реалізації державної політики у сфері захисту прав споживачів); Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» (визначає правові засади формування та застосування державних соціальних стандартів і нормативів, спрямованих на реалізацію закріплених Конституцією України та законами України основних соціальних гарантій), Закон України «Про метрологію та метрологічну діяльність» (регулює відносини, що виникають в процесі провадження метрологічної діяльності) та ін.

На виконання зазначених основних Законів було прийнято ряд підзаконних нормативно-правових актів, які визначають механізми реалізації норм Законів, і які також можна класифікувати за предметом регулювання. Наприклад, із питань експлуатації та обслуговування систем водопостачання та

водовідведення (технічних питань): «Правила користування системами централізованого комунального водопостачання та водовідведення в населених пунктах України», затверджені наказом Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 27.06.2008 № 190; «Правила приймання стічних вод підприємств у комунальні та відомчі системи каналізації населених пунктів України», затверджені наказом Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України № 37 від 19.02.2002 (зар. в Мінюсті 26.04.2002 № 402/6690); «Правила технічної експлуатації систем водопостачання та каналізації населених пунктів України», затверджені наказом Державного комітету України по житлово-комунальному господарству № 30 від 05.07.1995 р (зар. в Мінюсті 21.07.1995 № 231/767); «Порядок обслуговування внутрішньобудинкових систем теплопостачання, водопостачання, водовідведення та постачання гарячої води» затверджений наказом Мінрегіону України від 15.08.2018 № 219 (зар. в Мін'юсті 19.09.2018 № 1074/32526).

З питань якості питної води: ДСанПіН 2.2.4-171-10 «Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною», затверджені наказом МОЗ від 12.05.2010 № 400 (зар. в Мінюсті 01.07.2010 за № 452/17747) та ін.

З питань встановлення нормативів: постанови Кабінету Міністрів України від 25.08.2004 № 1107 «Про затвердження Порядку розроблення та затвердження нормативів питного водопостачання»; від 08.02.2006 № 119 «Про затвердження Порядку обмеження питного водопостачання до рівня екологічної броні»; наказ Мінбуду України «Про затвердження Методики визначення нормативів питного водопостачання населення» від 27.09.2005 № 148 (зар. в Мін'юсті 17.10.2005 № 1210/11490); наказ Мінрегіону України від 25.06.2014 № 179 «Про затвердження Порядку розроблення та затвердження технологічних нормативів використання питної води підприємствами, які надають послуги з централізованого водопостачання та / або водовідведення» (зар. в Мін'юсті 03.09.2014 № 1062/25839)..

З питань розрахунку втрат: наказ Мінрегіону України «Про затвердження Методики розрахунку втрат питної води підприємствами, які надають послуги з централізованого водопостачання» від 25.06.2014 № 180 (зар. в Мін'юсті 03.09.2014 № 1063/25840); наказ Мінрегіону України «Про затвердження Методики розрахунку технологічних витрат питної води підприємствами, які надають послуги з централізованого водопостачання та/або водовідведення» від 25.06.2014 № 181 (зар. в Мін'юсті 03.09.2014 № 1064/25841).

З питань обліку доходів і витрат: постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2011 № 584 «Про затвердження Порядку ведення окремого обліку доходів і витрат на підприємствах, які здійснюють виробництво, транспортування, постачання теплової енергії та надають послуги з централізованого водопостачання та водовідведення»; постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядків зарахування коштів на поточні рахунки із спеціальним режимом використання для проведення розрахунків за інвестиційними програмами, використання зазначених коштів і здійснення контролю за їх витратанням у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення» від 09.10.2013 № 750; наказ Мінекономрозвитку України «Про затвердження граничного рівня регуляторної норми доходу суб'єктів, що здійснюють транспортування теплової енергії, централізоване водопостачання та водовідведення» від 20.09.2013 № 1117 (зар. в Мін'юсті 30.09.2013 № 1680/24212); постанови НКРЕКП від 14.09.2017 № 1134 «Про встановлення регуляторної норми доходу на регуляторну базу активів для суб'єктів природних монополій, що провадять (мають намір провадити) господарську діяльність з централізованого водопостачання та водовідведення»; від 14.09.2017 № 1135 «Про затвердження Порядку визначення регуляторної бази активів суб'єктів природних монополій, що провадять (мають намір провадити) господарську діяльність з централізованого водопостачання та водовідведення».

З питань встановлення тарифів: постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2011 № 869 «Про забезпечення єдиного підходу

до формування тарифів на житлово-комунальні послуги»; постанови НКРЕКП від 10.03.2016 № 302 «Про затвердження Порядку формування тарифів на централізоване водопостачання та водовідведення»; від 24.03.2016 № 364 «Про затвердження процедури встановлення тарифів на централізоване водопостачання та водовідведення»; від 14.09.2017 № 1131 «Про затвердження Порядку розроблення, погодження та затвердження інвестиційних програм суб'єктів господарювання у сфері централізованого водопостачання та водовідведення»; від 14.09.2017 № 1132 «Про затвердження Порядку формування тарифів на централізоване водопостачання та водовідведення на принципах стимулюючого регулювання»; від 18.05.2012 № 181 «Про затвердження Механізму визначення витрат на оплату праці, які враховуються у тарифах на виробництво теплової енергії (крім виробництва теплової енергії на теплоелектроцентралях, теплоелектростанціях, атомних електростанціях і когенераційних установках та установках з використанням нетрадиційних або поновлюваних джерел енергії), транспортування її магістральними та місцевими (розподільчими) тепловими мережами, постачання теплової енергії, централізоване водопостачання та водовідведення» (зар. в Мін'юсті 06.06.2012 №914/21226); від 14.12.2012 № 381 «Про затвердження порядків розроблення, погодження та затвердження інвестиційних програм суб'єктів господарювання у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення» (зар. в Мін'юсті 11.01.2013 № 97/22629); від 06.12.2013 № 268 «Про застосування стимулюючого регулювання у сфері централізованого водопостачання та водовідведення та у сфері транспортування теплової енергії» (зар. в Мін'юсті 12.12.2013 №2102/24634); наказ Мінрегіону України від 14.12.2012 № 630 «Про затвердження порядків розроблення, погодження та затвердження інвестиційних програм суб'єктів господарювання у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення» (зар. в Мін'юсті 11.01.2013 № 97/22629).

З питань цивільного захисту: постанова Кабінету Міністрів України від 24.03.2004

№ 368 «Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій за їх рівнями»; від 11.07.2002 № 956 «Про ідентифікацію та декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки»; від 15.02.2002 № 175 «Про затвердження Методики оцінки збитків від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру»; Національний класифікатор ДК 019:2010 «Класифікатор надзвичайних ситуацій»; спільний наказ МНС, Мінагрополітики, Мінекономіки, Мінприроди № 73/82/64/122 від 27.03.2001 р. «Про затвердження Методики прогнозування наслідків вилливу (викиду) небезпечних хімічних речовин при аваріях на промислових об'єктах і транспорті» (зар. в Мінюсті 10.04.2001 за № 326/5517); наказ Міністерства праці та соціальної політики України від 04.12.2002 р. № 637 «Про затвердження Методики визначення ризиків та їх прийнятних рівнів для декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки»; наказ Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 23.02.2006 р. № 98 «Про затвердження Методики ідентифікації потенційно небезпечних об'єктів, затвердженої» (зар. в Мінюсті 20.03.2006 р. за № 286/12160).

З питань охорони праці на небезпечних об'єктах: постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2002 № 956 «Про затвердження Порядку декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки, затвердженого»; наказ Державного комітету з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду від 12.03.2010 № 56 «Про затвердження Правил охорони праці при виробництві, зберіганні, транспортуванні та застосуванні хлору» (зар. в Мінюсті 01.04.2010 за № 264/17559); наказ МНС України від 22.03.2012 № 627 «Вимоги до роботодавців щодо захисту працівників від шкідливого впливу хімічних речовин» (зар. в Мінюсті 10.04.2012 р. за № 521/20834), з урахуванням СН 4617-88 «Предельно допустимые концентрации (ПДК) вредных веществ в воздухе рабочей зоны» (в частині хлора); Міждержавний стандарт ГОСТ 12.1.007-76 «Вредные вещества. Классификация и общие требования безопасности» та ін.

22

З питань об'єктів підвищеної небезпеки: постанови Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 № 223 «Про затвердження Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня»; від 11.07.2002 № 956 «Про ідентифікацію та декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки»; від 18.12.1998 № 2024 «Про правовий режим зон санітарної охорони водних об'єктів»; наказ Мінсоцпраці від 04.12.2002 № 637 «Про затвердження Методики визначення ризиків та їх прийнятних рівнів для декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки»; спільний наказ Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Міністерства аграрної політики, Міністерства економіки, Міністерства екології і природних ресурсів від 27.03.2001 р. № 73/82/64/122 «Про затвердження Методики прогнозування наслідків вилливу (викиду) небезпечних хімічних речовин при аваріях на промислових об'єктах і транспорті» (зар. в Мінюсті 10.04.2001 за № 326/5517); ДСТУ 3891-99 «Безпека у надзвичайних ситуаціях»; ДСТУ 3273-95 «Безпека промислових підприємств» та ін.

З питань застосування хімікатів: наказ Мінжитлокомунгоспу України від 18.05.2007 № 18 «Про затвердження Інструкції із застосування гіпохлориту натрію для знезараження води в системах централізованого питного водопостачання та водовідведення» (зар. в Мін'юсті від 25.07.2007 № 853/14120).

З питань концесії: наказ Мінжитлокомунгоспу «Про затвердження Порядку погодження Мінрегіоном умов конкурсу щодо передачі в оренду чи концесію об'єктів, що використовуються для здійснення діяльності у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення» від 08.12.2009 № 386 (зар. в Мін'юсті України від 11.01.2010 № 4/17299).

З питань контролю та обліку: Порядок здійснення контролю за виконанням інвестиційних програм у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 552 «Деякі питання виконання інвестиційних програм у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідве-

дення»; постанова НКРЕКП від 27.12.2017 № 1474 «Про затвердження Правил організації та ведення обліку за ліцензованими видами діяльності суб'єктами господарювання у сфері централізованого водопостачання та водовідведення».

З питань ліцензування: постанова НКРЕКП від 22.03.2017 № 307 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення».

З питань комерційного обліку: постанова Кабінету Міністрів України від 13.06.2018 № 477 «Про затвердження Порядку перерахування виконавцем комунальної послуги оператору зовнішніх інженерних мереж спланичених споживачами комунальних послуг та власниками (співвласниками) приміщень, обладнаних індивідуальними системами опалення та/або гарячого водопостачання, внесків за встановлення вузлів комерційного обліку»; наказ Мінрегіону України від 05.06.2018 № 129 «Про затвердження Методики визначення розміру внесків за встановлення, обслуговування та заміну вузлів комерційного обліку та їх розподілу між споживачами комунальних послуг, власниками (співвласниками) приміщень, обладнаних індивідуальними системами опалення та / або гарячого водопостачання» (зар. в Мініюсті 26.06.2018 № 754/32206).

Слід зазначити, що наведена класифікація нормативно-правових актів у сфері водопостачання та водовідведення не є вичерпною, а лише визначає основні, на погляд автора, предмети регулювання певних питань сфери.

За умов здійснення постійної правової реформи в країні питання забезпечення ефективності актів органів державної влади не втрачає своєї актуальності, оскільки без ефективних та дієвих актів формування правової держави і встановлення правопорядку в країні, рівно як і здійснення політичних, економічних, адміністративних, соціальних та інших реформ, є неможливим. Мова йде не про прийняття та видання нових та численних актів органів державної влади, оскільки їх кількість ще не свідчить про належний стан урегульованості досліджуваної сфери, йдеться про впровадження дієвих механізмів реалізації цих актів. За-

кони і підзаконні нормативно-правові акти у сфері водопостачання та водовідведення напрацьовувались десятиріччями залежно від принципів державної політики, але метою видання цих актів було і є досягнення необхідного суспільно корисного результату.

Загальнотеоретично критерієм ефективності нормативно-правових актів визначено міру досягнення цілей, поставлених перед ними. При цьому цілі поділяються на близькі й кінцеві, прямі й непрямі та ін. Але загальним у всіх випадках є визнання того, що цілями правового регулювання виступають: закріплення з допомогою юридичних засобів уже існуючих суспільних відносин; стимулювання тих суспільних відносин, що вже існують і відповідають загальному інтересу суспільства; створення умов для виникнення й розвитку нових форм суспільних відносин; вилучення з практики соціально небезпечних відносин. До основних чинників ефективності правових норм належать: відповідність вимог норм права рівню соціально-економічного розвитку суспільства; рівень досконалості законодавства; рівень правової культури громадян, стан сфери регулювання.

#### **Висновки з дослідження.**

Система нормативно-правових актів у сфері водопостачання та водовідведення в цілому є послідовною та об'ємною, але деякі її аспекти можуть бути додатково вдосконалені. Зокрема, потребують узгодження між собою норми Законів України «Про житлово-комунальні послуги» та «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення», вдосконалення і приведення до європейських вимог потребує сфера водовідведення, питання якості послуг, захисту прав споживачів. Крім того, підзаконні нормативно-правові акти постійно мають переглядатись та приводитись у відповідність до норм змінених законодавчих актів. У випадку невідповідності між нормами законодавчого акту та підзаконного акту, керуватись слід нормами вище стоячого законодавчого акту. Принципи державної політики у сфері водопостачання та водовідведення визначені законодавцем, але відсутній спеціальний національний стратегічний документ розвитку сфери. Всі зазначені критерії, а ще зовнішні

та внутрішні фактори, як то стан законності в країні та рівень правової культури населення; практичний досвід, професійні знання, культура і навички нормотворців; політичні, економічні, соціальні чинники, а також законність, обґрунтованість і переконливість прийнятих актів; належне оформлення актів; дотримання встановленого процесу підготовки та прийняття актів; своєчасність прийняття актів; результати перегляду актів, тощо впливають на ефективність нормативно-правових актів сфери.

### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч. у 2-х томах: Том I / Відп. ред. В. Б. Авер'янов. – Київ: Юрид. думка. – 2004. – 584 с.
2. Алексеев С. С. Общая теория права в 2-х томах: Том 2 / С. С. Алексеев. – М.: Юрид. лит. – 1982. – 360 с.
3. Бабак А. В. Дослідження становлення і розвитку національної системи державного регулювання ціноутворення суб'єктів природних монополій та суміжних до них ринків інфраструктурних галузей житлово-комунальної сфери / А. В. Бабак // Науково-технічний збірник «Комунальне господарство міст». – 2014. – № 113. – С. 174-208.
4. Базилевич В. Д. Природні монополії / В. Д. Базилевич, Г. М. Філюк. – Київ: Знання. – 2006. – 367 с.
5. Бакуменко В. Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. – Київ: Міленіум. – 2003. – 256 с.
6. Барабаш Т. О. Правове регулювання господарських відносин у сфері житлово-комунального господарства: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.04. / Т. О. Барабаш. – Харків, 2012. – 19 с.
7. Білянський О. М. Організаційно-фінансовий механізм розвитку житлово-комунального господарства: дис. канд. екон. наук / О. М. Білянський. – Харків, 2006. – 154 с.
8. Буханевич О. М. Адміністративно-правове забезпечення житлово-комунального господарства в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / О. М. Буханевич. – Київ, 2009. – 23 с.
9. Венгерова А. Б. Теория государства и права / А. Б. Венгерова. – М.: Новый юрист, 1998. – 624 с.
10. Виноградова Г. В. Особливості правового регулювання відносин у сфері надання житлово-комунальних послуг на сучасному етапі / Г. В. Виноградова // Правове регулювання економіки. – 2014. – № 14. – С. 272-283
11. Водний кодекс України. Закон України від 06.06.1995 р. №213/95-ВР. База даних: «Законодавство України» / ВР України». – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80>
12. Державна політика / ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін [та ін.]. – Київ: НАДУ, 2014. – 448 с.
13. Запатріна І. В. Житлово-комунальне господарство: перспективи реформування / І. В. Запатріна, Т. Б. Лебеда // Економіка України. – 2012. – № 10. – С. 34-44.
14. Ігнатенко О. П. Державне регулювання сфери благоустрою населених пунктів: автореферат д-ра наук з держ. упр., спец.: 25.00.02. / О. П. Ігнатенко. – Київ: НАДУ, 2016. – 36 с.
15. Коляда Т. А. Нормативно-правове регулювання відносин в сфері надання житлово-комунальних послуг в Україні / Т. А. Коляда // Науково-технічний збірник «Комунальне господарство міст». – 2014. – № 113. – С. 45-52.
16. Крилова І. І. Акти прокурорського реагування: правовий статус та реалізація: дис. канд. юрид. наук: 12.00.10. / І. І. Крилова. – Київ, 2010. – 253 с.
17. Крилова І. І. Поняття, класифікація та правове значення актів органів державної влади / І. І. Крилова // Вісник Академії адвокатури України. – 2008. – № 13. – С. 11-16.
18. Крилова І. І. Поняття, основні риси та види нормативних актів / І. І. Крилова // Вісник Академії адвокатури України. – 2007. – № 10. – С. 143-147.
19. Лисенков С. Л. Загальна теорія держави і права / С. Л. Лисенков. – Київ: Юрисконсульт, 2006. – 355 с.,
20. Олійник Н. І. Управління житлово-комунальним господарством у процесі ринкової трансформації економіки України: автореф. дис. канд. екон. наук: 25.00.02. / Н. І. Олійник. – Київ, 2003. – 20 с.
21. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг: Закон від 09.07.2010 № 2479-VI. База даних «Законодавство України» / ВР України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2479-17>
22. Про житлово-комунальні послуги. Закон України від 09.11.2017 р. № 2189-VIII. База даних «Законодавство України» / ВР України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2189-19>
23. Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення: Закон від 10.01.2012 р. № 2918-III. База даних «Законодавство України» / ВР України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2918-14>
24. Про природні монополії: Закон від 20.04.2000 №1682-III. База даних «Законодавство України» / ВР України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/-laws/show/1682-14>
25. Розпутенко І. В. Державна політика України в контексті гео економічних змін / І. В. Розпутенко // Науково-інформаційний вісник з державного управління. – 2009. – № 2. – С. 25-29.

26. Романюк О. П. Нормативно-правове регулювання функцій державного нагляду (контролю) у сфері комунальних послуг / О. П. Романюк // Державне управління: теорія та практика. – 2014. – № 2. – С. 72-82.
27. Скакун О. Ф. Теорія держави і права / О. Ф. Скакун. – Харків: Консум, 2008. – 656 с.
28. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – Київ: Видавництво Соломії Павличко «Основи». – 2002. – 750 с.
29. Яковлев П. О. Про правову природу актів, якими встановлюються тарифи на житлово-комунальні послуги / П. О. Яковлев // Часопис Київського університету права. – 2014. – № 4. – С. 129-133.

## REFERENCES

1. Averianov, V.B. (2004). *Administrativne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs [Administrative Law of Ukraine]*. (Vols. 1-2). Kyiv: Yuryd. dumka. [in Ukrainian].
2. Alekseev, S.S. (1982). *Obschaya teoriya prava [General theory of law]*. (Vols. 1-2). Moscow: Yurid. lit. [in Russian].
3. Babak, A.V. (2014). Doslidzhennia stanovlennia i rozvytku natsionalnoi systemy derzhavnoho rehuliuвання tsinoutvorennia subiektiv pryrodnykh monopolii ta sumizhnykh do nykh rynkiv infrastrukturykh haluzei zhytlovo-komunalnoi sfery [Investigation of formation and development of the national system of state regulation of pricing of subjects of natural monopolies and adjacent markets for infrastructural sectors of housing and communal sphere]. *Naukovo-tekhnichnyi zbirnyk «Komunalne hospodarstvo mist», 13*, 174-208 [in Ukrainian].
4. Bazylevych, V.D., & Filiuk, H.M. (2006). *Pryrodni monopolii [Natural monopolies]*. Kyiv: Znannia [in Ukrainian].
5. Bakumenko, V. D., & Nadolishnii, P.I. (2003). *Teoretychni ta orhanizatsiini zasady derzhavnoho upravlinnia [Theoretical and organizational principles of state administration]*. Kyiv: Milenium [in Ukrainian].
6. Barabash, T.O. (2012). Pravove rehuliuвання hospodarskykh vidnosyn u sferi zhytlovo-komunalnoho hospodarstva: dysertatsiia kandydata yurydychnykh nauk [Legal regulation of economic relations in the sphere of housing and communal services]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kharkiv [in Ukrainian].
7. Bilianskyi, O.M. (2006). Orhanizatsiino-finansovy mekhanizm rozvytku zhytlovo-komunalnoho hospodarstva: dysertatsiia kandydata ekonomichnykh nauk [Organizational and financial mechanism of housing and communal services development]. *Candidate's thesis*. Kharkiv [in Ukrainian].
8. Bukhanevych, O.M. (2009). Administrativno-pravove zabezpechennia zhytlovo-komunalnoho hospodarstva v Ukraini: avtoreferat kandydata yurydychnykh nauk [Administrative and legal provision of housing and communal services in Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
9. Vengerov, A.B. (1998). *Teoriya gosudarstva i prava [Theory of State and Law]*. Moscow: Novyyi yurist [in Russian].
10. Vynohradova, H.V. (2014). Osoblyvosti pravovoho rehuliuвання vidnosyn u sferi nadannia zhytlovo-komunalnykh posluh na suchasnomu etapi. [Features of legal regulation of relations in the field of provision of housing and communal services at the present stage]. *Legal regulation of the economy, 14*, 272-283 [in Ukrainian].
11. *Zakon Ukrainy Vodnyi kodeks Ukrainy vid 06.06.1995 r. №213/95-VR. [The Law of Ukraine on the Water Code of Ukraine]*. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
12. Kovbasiuk, Yu.V., Vashchenko, K.O., & Surmin, Yu.P. (2014). *Derzhavna polityka [State policy]*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
13. Zapatrina, I.V., & Lebeda, T.B. (2012). Zhytlovo-komunalne hospodarstvo: perspektyvy reformuvannia [Housing and Communal Services: Prospects for Reform]. *Ekonomika Ukrainy, 10*, 34-44 [in Ukrainian].
14. Ighnatenko, O.P. (2016). Derzhavne rehuljuвання sfery blaghoustroju naselenykh punktiv [State regulation of the sphere of improvement of settlements]. *Doctor's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
15. Koliada, T.A. (2014). Normativno-pravove rehuliuвання vidnosyn v sferi nadannia zhytlovo-komunalnykh posluh v Ukraini [Regulatory and regulatory regulation of relations in the sphere of provision of housing and communal services in Ukraine]. *Naukovo-tekhnichnyi zbirnyk «Komunalne hospodarstvo mist», 113*, 45-52 [in Ukrainian].
16. Krylova, I.I. (2010). Akty prokurorskooho reahuvannia: pravovyi status ta realizatsiia: dysertatsiia kandydata yurydychnykh nauk [Acts of the prosecution: legal status and implementation]. *Candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
17. Krylova, I.I. (2008). Poniattia, klasyfikatsiia ta pravove znachennia aktiv orhaniv derzhavnoi vlady [Concept, classification and legal significance of acts of state authorities]. *Visnyk Akademii advokatury Ukrainy, 13*, 11-16 [in Ukrainian].
18. Krylova, I.I. (2007). Poniattia, osnovni rysy ta vydy normativnykh aktiv [Concept, main features and types of normative acts]. *Visnyk Akademii advokatury Ukrainy, 10*, 143-147 [in Ukrainian].
19. Lysenkov, S.L. (2006). *Zahalna teoriia derzhavy i prava [General theory of state and law]*. Kyiv: Yuryskonsult [in Ukrainian].
20. Oliinyk, N.I. (2011). Derzhavne rehuliuвання rynku zhytla v Ukraini: dysertatsiia doktora nauk z derzhavnoho upravlinnia [State regulation of housing market in Ukraine]. *Doctor's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
21. *Zakon Ukrainy Pro derzhavne rehuljuвання u sferi komunalnykh posluh 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].

22. *Zakon Ukrainy Pro zhytlovo-komunalni posluhy vid 09.11.2017 № 2189-VIII. [The Law of Ukraine On Housing and Communal Services]*. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2189-19> [in Ukrainian].
23. *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].
24. *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].
25. Rozputenko, I.V. (2009). Derzhavna polityka Ukrainy v konteksti heoekonomichnykh zmin [State policy of Ukraine in the context of geoeconomic changes]. *Naukovo-informatsiyni visnyk z derzhavnoho upravlinnia* 2, 25-29 [in Ukrainian].
26. Romaniuk, O.P. (2014). Normatyvno-pravove rehuliuвання funktsii derzhavnoho nahliadu (kontroliu) u sferi komunalnykh posluh. [Regulatory and regulatory regulation of the functions of state supervision (control) in the field of utilities]. *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, 2, 72- 82 [in Ukrainian].
27. Skakun, O.F. (2008). Teoriia derzhavy i prava [Theory of state and law]. Kharkiv: Konsum [in Ukrainian].
28. Tertychka, V. (2002). *Derzhavna polityka: analiz ta zdiisnennia v Ukraini [State Policy: Analysis and Implementation in Ukraine]*. Kyiv: Vydavnytstvo Solomii Pavlychko «Osnovy» [in Ukrainian].
29. Iakovlev, P.O. (2014). Pro pravovu pryrodu aktiv, yakymy vstanovliuiutsia taryfy na zhytlovo-komunalni posluhy [On the legal nature of the acts, which set tariffs for housing and communal services]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*, 4, 129-133 [in Ukrainian].

**Крилова Ірина Іванівна**

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

**Krylova Iryna**

P.h.D. in Legal Sciences, doctoral student  
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. Система нормативно-правових актів у сфері водопостачання та водовідведення. Ефективність та реалізація / І. І. Крилова // Аспекти публічного управління. – 2019. – Т. 7 – № 1-2. – С. 14-26.

Citation: Krylova, I.I. (2019). Systema normatyvno-pravovykh aktiv u sferi vodopostachannia ta vodovidvedennia. Efektyvnist ta realizatsiia [The system of legal acts in the field of water supply and wastewater. Efficiency and implementation]. *Public administration aspects*, 7 (1-2), 14-26.

## Адаптація маркетингової складової функціонування механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіонів

*Горбик Володимир, Національна академія державного управління при Президентові України*

Доцільність формування моделі маркетингового механізму розвитку економічного потенціалу з урахуванням інституціональної специфіки регіону значною мірою визначена недосконалістю ринкового механізму і його обмеженістю у вирішенні сучасних проблеми розвитку на всіх рівнях.

У представленій статті розглянуто моделі маркетингового механізму розвитку природно-економічного потенціалу з урахуванням інституціональної специфіки території. Охарактеризовано зовнішні фактори, що сприяють впровадженню і адаптації маркетингового механізму розвитку природно-економічного потенціалу регіону з урахуванням наявного інституційного поля. Представлена схема процесу прийняття рішення щодо функціонування моделі маркетингового механізму державного управління розвитку природно-економічного потенціалу. Визначено характеристики процесу прийняття рішень в області маркетингу. Розроблено алгоритм процесу прийняття рішення щодо функціонування моделі маркетингового механізму державного управління розвитку природно-економічного потенціалу. Виокремлені елементи: аналіз проблем, визначення цільових орієнтирів і альтернатив, варіантів розвитку зовнішнього середовища і прогнозів результативності.

Доведено, що основна мета регіонального маркетингу – побудова раціональної моделі маркетингового механізму державного управління розвитку природно-економічного потенціалу регіону, з орієнтацією на просування його унікальних особливостей з урахуванням наявності потенційних ресурсів. Першочерговими рішеннями в області маркетингової діяльності, які доцільно прийняти відповідно до сформованого механізмом у рамках запропонованої моделі розвитку природно-економічного потенціалу, є: маркетингова та інституційна підтримка вже існуючих і залучення нових підприємств в регіон; формування і просування іміджу території; поліпшення внутрішнього середовища території. Результатом комплексного використання інструментів маркетингового моделювання при розробці комплексної стратегії розвитку регіону має стати вдосконалення економічного життя суспільства, зокрема поліпшення іміджу території з точки зору потенційних партнерів організацій регіону, потенційних інвесторів, органів державної влади та поліпшення якості життя населення.

**Ключові слова:** маркетинг; державне управління; природно-економічний потенціал; розвиток; регіон

## Adaptation of the marketing component of functioning of the mechanism of public management of the natural and economic potential of the regions

*Horbyk Volodymyr, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

The expediency of forming a model of a marketing mechanism for the development of economic potential, taking into account the institutional specificity of the region, is largely determined by the imperfection of the market mechanism and its limitations in solving contemporary developmental problems at all levels.

The article deals with the models of the marketing mechanism for the development of the natural and economic potential considering the institutional specificity of the territory. External factors contributing to the implementation and adaptation of the marketing mechanism for the development of the natural and economic potential of the region, considering the existing institutional field, were characterized. The scheme of the decision-making process on the functioning of the model of the marketing mechanism of the state management of the development of natural and economic potential was presented. Characteristics of the decision-making process in the marketing sphere were defined. The algorithm of the decision-making process on the functioning of the model of the marketing mechanism of the state management of the development of natural and economic potential was developed. Such elements were separated: problem analysis, definition of target benchmarks and alternatives, options for the development of the environment and performance forecasts.

The main objective of regional marketing is the construction of a rational model of the marketing mechanism of the state management of the development of the natural and economic potential of the region,

which will focus on promoting its unique features, considering the availability of potential resources. The primary decisions in the sphere of marketing activity, which it is advisable to adopt in accordance with the established mechanism within the framework of the proposed model of the development of the natural and economic potential, are: marketing and institutional support of the already existing enterprises and attracting new enterprises to the region; formation and promotion of the image of the territory; improvement of the internal environment of the territory. The result of the integrated use of marketing modeling tools in developing a comprehensive strategy for the development of the region should be the improvement of the economic life of society. In particular, it is improving the image of the territory from the point of view of potential partners of the region's organizations, potential investors, government authorities and improving the quality of life of the population.

*Keywords: marketing; public administration; natural and economic potential; development; region*

## Адаптация маркетинговой составляющей функционирования механизма государственного управления природно-экономическим потенциалом регионов

*Горбик Владимир, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины*

Целесообразность формирования модели маркетингового механизма развития экономического потенциала, с учетом институциональной специфики региона, в значительной степени определена несовершенством рыночного механизма и его ограниченностью в решении современных проблем развития на всех уровнях.

В представленной статье рассмотрены модели маркетингового механизма развития природно-экономического потенциала с учетом институциональной специфики территории. Охарактеризованы внешние факторы, способствующие внедрению и адаптации маркетингового механизма развития природно-экономического потенциала региона с учетом имеющегося институционального поля. Представлена схема процесса принятия решения относительно функционирования модели маркетингового механизма государственного управления развитием природно-экономического потенциала. Определены характеристики процесса принятия решений в области маркетинга. Разработан алгоритм процесса принятия решения относительно функционирования модели маркетингового механизма государственного управления развитием природно-экономического потенциала. Выделенные элементы: анализ проблем, определение целевых ориентиров и альтернатив, вариантов развития внешней среды и прогнозов результативности.

Доказано, что основная цель регионального маркетинга – построение рациональной модели маркетингового механизма государственного управления развитием природно-экономического потенциала региона, с ориентацией на продвижение его уникальных особенностей с учетом наличия потенциальных ресурсов. Первоочередными решениями в области маркетинговой деятельности, целесообразно принять в соответствии с сформированного механизмом в рамках предложенной модели развития природно-экономического потенциала, являются: маркетинговая и институциональная поддержка уже существующих и привлечения новых предприятий в регионе; формирование и продвижение имиджа территории; улучшение внутренней среды территории. Результатом комплексного использования инструментов маркетингового моделирования при разработке комплексной стратегии развития региона должно стать совершенствование экономической жизни общества, в частности, улучшение имиджа территории с точки зрения потенциальных партнеров организаций региона, потенциальных инвесторов, органов государственной власти и улучшение качества жизни населения.

*Ключевые слова: маркетинг; государственное управление; естественно-экономический потенциал; развитие; регион*

### Постановка проблеми.

Доцільність формування моделі маркетингового механізму розвитку економічного потенціалу з урахуванням інституціональної специфіки регіону значною мірою визначена недосконалістю ринкового механізму і його обме-

женістю у вирішенні сучасних проблеми розвитку на всіх рівнях. Основна вимога до моделі маркетингового механізму регіону в умовах його відносної економічної самостійності зводиться до того, що всі базові елементи механізму в кінцевому підсумку повинні забезпечувати підтримку і розвиток

ринкової системи, яка надає вирішальний вплив на зростання ефективності економічного потенціалу регіону [7, с. 104]. Слід зазначити, що розвиток інститутів маркетингового механізму регіонального управління, які опосередковують функціонування ринкової системи, реалізується в умовах, що не завжди сприяють цьому процесу. Крім того, при реалізації моделі маркетингового механізму слід враховувати високу схильність економічних систем регіонів України до впливу інституційного середовища. Це дозволяє говорити про необхідність використання комплексу маркетингу та інституційних умов в сукупності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто зазначити, що досить важливими є наукові праці з дослідження маркетингової складової функціонування механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіонів О. Даніляна, М. Окландр і О. Яшкіна, зокрема щодо пошуку оптимального поєднання державного регулювання і саморегулювання ринку та визначення проблем маркетингових досліджень перспектив науково-технологічного розвитку України [4, 8].

На увагу заслуговують дослідження маркетингових організаційних інновацій у сфері державного управління В. Щербаня [10]; особливості державного управління регіональним розвитком України досліджується О. Коротич [7]; управління соціально-економічним розвитком регіону на основі концепції регіонального маркетингу А. Коломицева [6]. Разом із тим у представленій роботі проаналізовано наукові праці, присвячені проблемам формування стратегії соціально-економічного розвитку регіонів В. Без'язичного і В. Мамонової [2] та управління економічним розвитком на регіональному рівні А. Гапоненко [3].

Таким чином, можна вважати обґрунтованою думкою про те, що саме маркетингова складова функціонування державного управління природно-економічним потенціалом регіонів України є однією з домінуючих тенденцій розвитку. Однак при цьому узагальнення аналізу особливостей маркетингового механізму державного управління не були висвітлені у повній мірі та потребу-

ють більш детального опрацювання.

Мета статті – визначення основних пріоритетів маркетингової складової функціонування державного управління природно-економічним потенціалом регіону на засадах виокремлення його економічних об'єктів і зв'язків.

Виклад основного матеріалу. Специфіка роботи більшості суб'єктів господарювання в довгостроковому періоді на сучасному етапі передбачає комплексне використання стратегічного системного маркетингу. Особливе значення також набуває впровадження та адаптація формування моделей маркетингового механізму розвитку природно-економічного потенціалу в сучасних умовах економіки. Природно-економічний потенціал регіонів України постійно змінюється системою виробничих відносин та може бути охарактеризований як нерівноважна і незбалансована економічна система. Адже існуюча транзитивність економічної системи – це умова, яку слід обов'язково враховувати для успішного пристосування маркетингового механізму розвитку природно-економічного потенціалу регіону і країни в цілому до міжнародних умов господарювання. Слід зазначити, що це необхідна умова, але недостатня для досягнення визначених цілей. Така характеристика, як транзитивність економіки розвивається під впливом об'єктивних та суб'єктивних факторів, метою при цьому визначається необхідність підвищення ефективності та стійкості економічної системи держави і окремих регіонів [3, с. 18].

Роль маркетингового механізму розвитку природно-економічного потенціалу насамперед враховує інституційну специфіку території в управлінні регіоном, що за останні роки докорінно змінилася, і, відповідно, сучасні маркетингові механізми є досить складними і комплексними. До їх складу входять модулі, пов'язані з управлінням фінансами, запасами, складським комплексом території, модуль підбору адміністративно-управлінських кадрів, а також модулі управління логістикою і збутом; система документообігу територіального утворення; безпосередньо маркетингова підсистема; система управління взаємовідносинами з партнерами та інвесторами. Як правило, ад-

міністративно-управлінський апарат приходить до усвідомлення необхідності впровадження маркетингових механізмів у вигляді цілісних моделей, що не суперечать існуючій системі інститутів. Зазначена необхідність може бути виявлена при вирішенні будь-якої проблеми, або трансформації пріоритетів і орієнтирів життєдіяльності регіону або навіть при аналізі діяльності територій-конкурентів.

Механізм розвитку природно-економічного потенціалу складається з численних взаємо-

пов'язаних елементів, які, в свою чергу, обумовлюють розвиток регіону в конкурентному середовищі. При цьому особливу роль відіграє аналіз зовнішніх і внутрішніх факторів, що визначають потреби регіону у відповідності сучасним вимогам розвитку економіки. Для аналізу зовнішніх чинників, що змушують регіон відповідати сучасним вимогам розвитку маркетингових систем і сформованих інститутів, застосуємо досить поширену класифікацію «степ-факторів» і факторів конкурентного оточення (таблиця 1).

Таблиця 1.

**Зовнішні причини (фактори), що сприяють впровадженню і адаптації маркетингового механізму розвитку природно-економічного потенціалу регіону з урахуванням наявного інституційного поля**

Групи факторів	Характеристика факторів
Соціальні фактори	В даний час зростає число суб'єктів ринкової діяльності, підвищуються вимоги до ефективності задоволення потреб суспільства не тільки у виробництві товарів і послуг, але і в сфері створення ефективних комунікацій, підвищення рівня життя домогосподарств, створення додаткових робочих місць у регіоні. Задоволення цих потреб забезпечує маркетинговий механізм державного управління, який вживають не на рівні окремо взятого регіону, а в рамках територіального утворення в цілому, сприяє створенню більш сприятливих умов життя суспільства.
Технологічні фактори	Комп'ютери забезпечили можливість високошвидкісної обробки даних і рішення складних виробничих проблем. Доступ до основних інформаційних ресурсів через мережу Internet, системи електронного документообігу, захист інформації, що передається від несанкціонованого доступу, технології інтеграції корпоративних додатків, їх оперативного аналізу та сховища даних дозволяють управляти зростаючими обсягами інформації. Всі ці явища послужили ключовим поштовхом до використання при впровадженні елементів маркетингової складової механізму державного управління в інституційне середовище регіону передового досвіду інших країн, окремо взятих організацій і територій з аналогічною специфікою.
Економічні чинники	Впровадження маркетингової складової функціонування механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіону стало необхідною умовою підвищення гнучкості та ефективності системи корпоративного та територіального управління. Маркетинговий потенціал являє собою ресурс, який визначає умови доступу на ринок і ефективність підприємницької діяльності у регіоні
Політичні фактори	В результаті законотворчої і регулюючої діяльності органів влади ускладнюються вимоги до окремих елементів маркетингової діяльності в територіальному розрізі.
Ринок	У розпорядженні регіональної влади є широкий вибір маркетингових інструментів, адаптованих для виведення території на загальнодержавний ринок.
Конкуренція	Проблема підтримки конкурентоспроможності полягає в тому, що, якщо регіон не бажає відставати від своїх конкурентів, він повинен використовувати сучасні технології маркетингової боротьби і бути готовим застосувати ряд методів щодо підвищення інвестиційної привабливості.

При розгляді моделі маркетингового механізму розвитку природно-економічного потенціалу з урахуванням інституціональної специфіки території враховується те, що властивість транзитивності не поширюється на всі сторони впровадження та функціонування моделі. Даний процес також не обмежений часом. Однак, з огляду на наявні специфічні групи реалізації окремих політик, можливо забезпечити реалізацію процесу інтенсифікації показників природно-економічного зростання. Для цього необхідний аналіз результатів оцінок окремих політик (таблиця 1). На основі цього аналізу здійснюється вибір ключових точок зростання і визначення дієвого рівня узгодженості політики в процесі індикативного програмно-цільового планування.

Зміни в моделі маркетингового механізму державного управління формуються при розробці та реалізації успішних маркетингових рішень. Маркетингові рішення щодо методики адаптації моделі маркетингового механізму державного управління розвитку природно-економічного потенціалу повинні бути прийняті за умови розгляду трьох підсистем маркетингу – дослідження, планування, організації. У сучасних умовах будь-яка галузь народного господарства має свої специфічні риси. Реалізація регіонального маркетингу передбачає використання даної специфіки для досягнення позитивної динаміки у розвитку галузі регіону.

Рішення, які використовуються в комплексі маркетингових технологій, приймаються в залежності від ресурсної специфіки регіону та напрямки його подальшого розвитку. Виділяють кілька основних галузей діяльності, які є в тій чи іншій мірі основою формування регіональної економічної політики, які мають свої маркетингові особливості. Термін «маркетингові рішення» є більш широким. Його поява пов'язана з розширенням розуміння маркетингу як концепції управління, орієнтованої на споживача. В цьому випадку маркетингові рішення можна розглядати як невід'ємну складову державних управлінських рішень, так як вони охоплюють всі сфери діяльності. Маркетингові рішення базуються на всебічному, досконалому вивченні існуючої проблеми в ре-

гіоні. Внаслідок цього маркетингові рішення є більш послідовними і системно орієнтованими, дисциплінованими і структурованими. Головне завдання прийняття маркетингових рішень полягає в оцінці передбачуваних варіантів рішень деяких проблем по одному або декільком критеріям і виборі одного або декількох кращих варіантів передбачуваних рішень [9, с. 312].

Багатозначність і високий рівень складності рішень, прийнятих в області маркетингу, пов'язані з такими моментами: прийняття даних рішень пов'язано з неоднозначністю планованих результатів; прийняття кожного рішення в сфері маркетингу вимагає залучення різних ресурсів з різних рівнів управління; раціоналізація і оптимізація рішень відбувається у взаємозв'язку з визначенням спектра критеріїв оптимальності зв'язку з динамічністю системи маркетингу; формування і прийняття маркетингових рішень відбувається в умовах дефіциту часу; результат прийняття маркетингових рішень, в більшості випадків, проявляється не відразу. Існує певний часовий лаг, який не дозволяє прийняти оперативні заходи необхідні для мінімізації помилок у процесі прийняття рішення. Схема процесу прийняття рішення щодо функціонування моделі маркетингового механізму представлена на рис. 1.

Процес прийняття маркетингових рішень є досить тривалим за процедурою завданням, що характеризується високим рівнем складності і включає як елементи структури: аналіз проблем, визначення цільових орієнтирів і альтернатив, варіантів розвитку зовнішнього середовища і прогнозів результативності. За умови використання алгоритмічних символів дана схема набуває вигляду, представленого на рисунку 2.

Слід уточнити, що в процесі вдосконалення моделі маркетингового механізму функціонування механізму державного управління розвитку природно-економічного потенціалу необхідним є вдосконалення процесу активного застосування стратегій маркетингу, узагальнюючих комплексів довгострокових дій, які доцільно реалізувати для ефективного досягнення поставлених цілей через розподіл, мобілізацію і ефективне використання наявних ресурсів у регіоні.

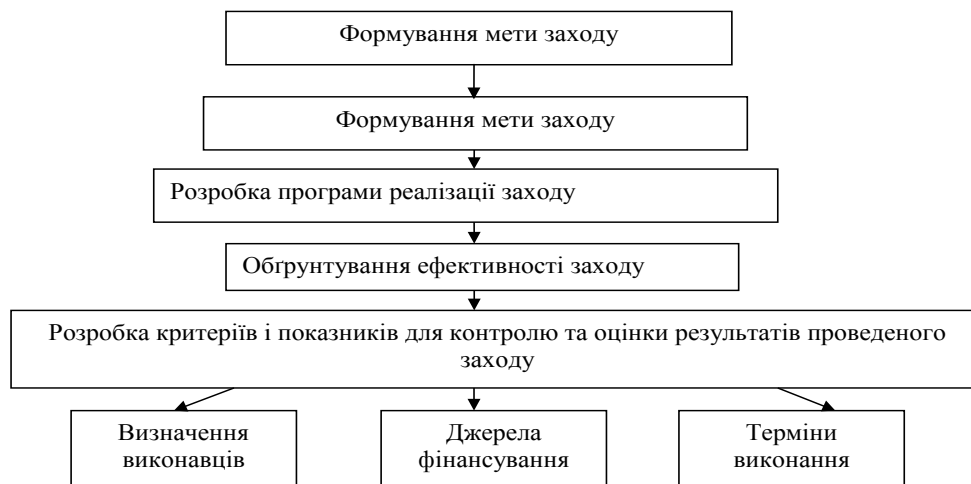


Рис. 1. Схема процесу прийняття рішення щодо функціонування моделі маркетингового механізму державного управління розвитку природно-економічного потенціалу.

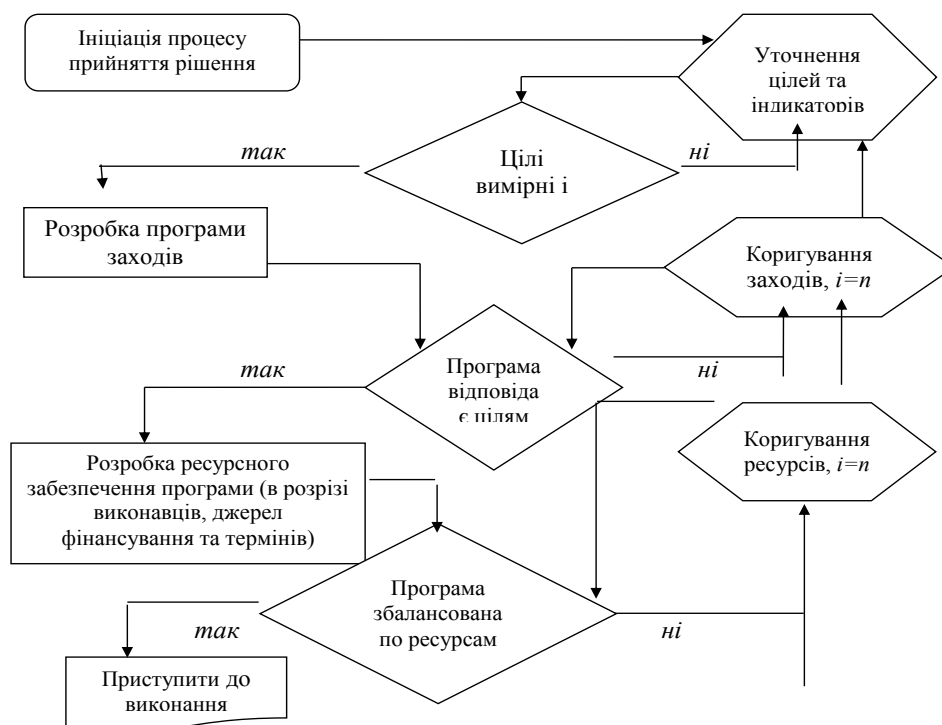


Рис. 2. Алгоритм процесу прийняття рішення щодо функціонування моделі маркетингового механізму державного управління розвитку природно-економічного потенціалу.

Таким чином, у загальному розумінні маркетингова діяльність спрямована на задоволення потреб кожного окремого індивіда при підтримці взаємозв'язків з усіма учасниками відносин, а значить, і всього регіону в цілому.

При цьому сам процес управління маркетингом слід розглядати через призму процесу прийняття маркетингових рішень, що відображено в запропонованому алгоритмі. Ефективне впровадження і адаптація моделі маркетингового механізму державного управління є основною метою методики розвитку природно-економічного потенціалу. Так як прийняття маркетингового рішення спрямоване на визначення найкращого (оптимального) способу дії для досягнення поставленої мети, центральне місце займає проблема структурування та класифікації альтернативних маркетингових рішень.

Класифікація маркетингових рішень ґрунтується на ряді ознак, найбільш загальними з яких є ступінь визначеності проблеми, характер використання даних, мети прийняття рішень, тривалість реалізації, причини виникнення. Розробка моделі маркетингового механізму державного управління розвитку природно-економічного потенціалу побудована на основі аналізу маркетингових рішень і градації їх щодо ступеня структурованості.

Також доцільно зазначити, що процес прийняття маркетингових рішень здійснюється в умовах невизначеності і нестачі інформації, з урахуванням суб'єктивності експертних оцінок. Таким чином, прийняття рішень в ході адаптації моделі маркетингового механізму державного управління повинно бути реалізоване на основі проведення ранжирування альтернатив. При проведенні аналізу регіонів з урахуванням методів прийняття маркетингових рішень, які в кінцевому рахунку визначають розвиток економічних процесів у регіоні, здійснюється групування регіонів України за наступними ознаками.

Перша група об'єднує благополучні регіони. Для даної групи характерна присутність дієвої інфраструктури, розвинена фінансово-кредитна система, географічне положення. Друга група регіонів може бути

охарактеризована присутністю високорозвиненого наукового потенціалу. Ця група регіонів має достатній обсяг конкурентних переваг, крім того в цих регіонах присутня значна частина наукового капіталу. Третя група включає недостатньо сприятливі, але конкурентоспроможні регіони. До цієї групи можуть бути включені регіони з несприятливими економічними умовами, які характеризуються не вигідним географічним положенням. Четверта група об'єднує регіони з найменш несприятливими конкурентними перевагами [6, с. 92].

В цілому при розгляді процесу реалізації механізму розвитку природно-економічного потенціалу розглянута модель може трансформуватися або коригуватися з урахуванням маркетингової та інституційної специфіки того чи іншого регіону. Тобто її слід адаптувати до конкретних умов розвитку певного регіону. Доцільність загальної адаптації моделі маркетингового механізму державного управління розвитку природно-економічного потенціалу з метою створення та конкретизації здійснення регіональної політики розвитку економічної системи визначається необхідністю формування механізму стійкого функціонування окремих галузей і підприємств.

Окремі елементи даної моделі реалізуються в тій чи іншій мірі в регіонах України. Проблема полягає в формуванні та розвитку методики адаптації моделі маркетингового механізму державного управління для сталого розвитку економіки конкретного регіону. Це пов'язано з тим, що саме ефективність маркетингового механізму в першу чергу зумовлює конкурентоспроможність регіону в сучасній економічній системі. Загальна ж стратегія соціально-економічного розвитку регіону повинна включати адаптацію моделі відповідно до довгострокових цілей. Як уже зазначалося, маркетинговий механізм на першому етапі повинен бути спрямований на реалізацію і розвиток вже існуючих переваг території.

Таким чином, у схильних до трансформації політичних і економічних умовах базовими елементами механізму державного управління розвитком регіону повинні стати:

- розвиток маркетингової стратегії, яка

повинна стати складовою частиною загальної стратегії соціально-економічного розвитку регіону;

- маркетингова підтримка вже присутніх на ринку підприємств;
- залучення та впровадження нових підприємств в регіоні;
- розвиток сучасного іміджу території;
- просування нового іміджу території;
- оптимізація внутрішнього середовища конкретної території [1, с. 125].

Стратегічне планування і стратегічне управління регіоном передбачає наявність багатовекторної послідовності дій, реалізованих органами державної влади. Для реалізації перспективних змін, відповідно до встановленої базової мети розвитку регіону, виділяють стратегічні напрями, які передбачають реалізацію наведених завдань:

- створення і розвиток сприятливих умов для господарської діяльності, розвиток економічної системи, що забезпечує надходження в регіональний бюджет;
- формування і розвиток відносин із зовнішнім середовищем і інтеграція регіону в українську і світову економіку, науку, культуру і спорт;
- оптимізація регіонального середовища, що припускає поліпшення екологічної обстановки, розвиток і вдосконалення інституційної інфраструктури регіону;
- розвиток соціальної сфери, спрямованої на забезпечення якісної освіти і медичного обслуговування, досягнення ефективного рівня зайнятості, забезпечення соціального захисту населення [2, с. 110].

Отже в залежності від стану окремих елементів економічної, соціальної, екологічної середовища регіону стає можливою конкретизація маркетингових цілей за допомогою постановки певних завдань, визначених у ході моделювання маркетингової складової механізму державного управління розвитку природно-економічного потенціалу регіону. Стратегічне планування передбачає розробку набору альтернативних моделей маркетингового механізму розвитку природно-економічного потенціалу. Відповідно, раціональну стратегію економічного розвитку регіону можна визначити як кращу з прийнятних стратегій управління або як сце-

нарії розвитку, для якого необхідно істотне поліпшення якості життя населення регіону, а також поліпшення умов діяльності окремих представників підприємств.

Елементом між цілями природно-економічного розвитку і наявними на конкретний момент часу проблемами стають комплексні стратегії маркетингу. Дані стратегії дозволяють не тільки використовувати унікальність регіону, а й забезпечити соціально-економічний розвиток регіону відповідно до загальнодержавних пріоритетів. Вона також сприяє максимально ефективному залученню економічних агентів у розвиток виробництва і процес державного управління.

Варто зазначити, що основна мета регіонального маркетингу – побудова раціональної моделі маркетингового механізму державного управління розвитку природно-економічного потенціалу регіону, з орієнтацією на просування його унікальних особливостей з урахуванням наявності потенційних ресурсів. В даному випадку маркетинг відіграє цілу сукупність ролей. Він використовується як своєрідний етап у процесі розробки стратегії соціально-економічного розвитку регіональної економічної системи. Це пов'язано з тим, що для виявлення стратегічних цілей розвитку кожного конкретного регіону слід визначити, на якому рівні розвитку він знаходиться в справжній часовий період.

Для того, щоб отримати дану інформацію слід оцінити як стан параметрів розвитку самого регіону, так і інших регіонів країни; виявити сильні і слабкі сторони в розвитку регіону, визначити найбільш перспективні полюса зростання. Цей процес може бути охарактеризований, як маркетингове дослідження стану ринкового середовища регіону. Крім того, маркетинг може застосовуватися як інструмент прийняття і підтримки управлінських рішень. Аналітичні дані, отримані по ходу проведених маркетингових досліджень, необхідні для визначення найбільш раціональної з наявних варіантів стратегії розвитку регіональної економічної системи. На їх підставі з урахуванням додаткових маркетингових процедур здійснюється як вироблення початкової стратегії розвитку регіону, так і подальша її коригування в

умовах мінливого зовнішнього середовища, в якій розвивається регіональна економічна система.

Загальним підсумком комплексного застосування перелічених вище маркетингових інструментів в ході розробки стратегії розвитку регіону має стати позитивна зміна його іміджу в очах потенційних інвесторів і партнерів підприємств регіону, а також органів державної влади. Наслідком цього має стати прискорення соціально-економічного розвитку регіону та досягнення загальних цілей стратегічного розвитку, в тому числі з умовою забезпечення стійкості цього розвитку.

В ході реалізації діяльності окремих складових маркетингового механізму розвитку економічного потенціалу з урахуванням специфічних інституційних умов регіону окремі суб'єкти державного управління орієнтуються на сукупність економіко-соціальних взаємозв'язків. В цілому створення і розвиток системи територіального маркетингу як фактора інтегрованого взаємозв'язку регіональних суб'єктів по суті знаходиться на початковому етапі. Послідовний розвиток цієї взаємодії, необхідного для вирішення першочергових проблем соціально-економічного розвитку регіонів України, потребує використання адекватних ситуації інструментів маркетингу. Розробка цих інструментів і здійснення процесу управління маркетингом стають значною частиною економічної політики регіональних та місцевих органів влади, які враховують тенденції зовнішнього середовища, але роблять акцент на національні та територіальні інтереси.

#### **Висновки і пропозиції.**

У зв'язку з тим, що в регіонах України можна спостерігати істотну диференціацію і своєрідність інституційного середовища,

для раціоналізації використання маркетингового механізму розвитку економічного потенціалу в умовах динамічно мінливої економіки доцільна адаптація. Базовими моментами даної методики слід визнати: аналіз Степ-факторів і факторів конкурентного оточення регіону; формування та реалізація маркетингових рішень щодо вибору і використання методики адаптації з урахуванням специфіки підсистем маркетингу відповідно до інституційних особливостей території. Першочерговими рішеннями в області маркетингової діяльності, які доцільно прийняти відповідно до сформованого механізмом в рамках запропонованої моделі розвитку природно-економічного потенціалу, є: маркетингова та інституційна підтримка вже існуючих і залучення нових підприємств в регіон; формування і просування іміджу території; поліпшення внутрішнього середовища території.

Підводячи підсумок, можна відзначити, що, хоча окремі елементи моделі маркетингового механізму і практикуються в регіонах, досить гостро стоїть питання про формування і розвиток єдиної методики адаптації даної моделі для сталого природно-економічного розвитку регіону. Це пов'язано з тим, що дієвість маркетингового механізму значною мірою визначає конкурентоспроможність регіону в сучасній економіці України. Результатом комплексного використання інструментів маркетингового моделювання при розробці комплексної стратегії розвитку регіону має стати вдосконалення економічного життя суспільства, зокрема поліпшення іміджу території з точки зору потенційних партнерів організацій регіону, потенційних інвесторів, органів державної влади та поліпшення якості життя населення.

#### **БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ**

1. Арженовський І. В. Маркетинг регіонів / І. В. Арженовський // Економіка та держава. – 2007. – № 3. – С. 124-127.
2. Без'язичний В. Формування стратегії соціально-економічного розвитку регіонів / В. Без'язичний, В. Мамонова // Актуальні проблеми державного управління. – 2000. – № 1. – С. 108-117.
3. Гапоненко А. Л. Управління економічним розвитком на регіональному рівні / А. Л. Гапоненко // Економіка України. – 2006. – № 3. – С. 43-52.
4. Данілян О. Г. Пошук оптимального поєднання державного регулювання і саморегулювання ринку / О. Г. Данілян // Актуальні проблеми державного управління. – 2000. – № 2. – С. 15-19.
5. Спіфанов А. О., Мінченко, Дадашев Б. А. Управління регіоном / А. О. Спіфанов, Мінченко, Б. А. Дадашев. – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2008. – 361 с.
6. Коломицев А. А. Управління соціально-економічним розвитком регіону на основі концепції регіонального маркетингу / А. А. Коломицев // Економічний аналіз. – 2013. – Т. 14. – №. 1. – С. 87-93.

7. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України / О. Б. Коротич. – Харків: Вид-во ХарРІДУ НАДУ «Магістр», 2006. – 220 с.
8. Окландр М. Маркетингові дослідження перспектив науково-технологічного розвитку України / М. Окландр, О. Яшкіна // Економіка України. – 2008. – № 11. – С. 47-56.
9. Панкрухин А. П. Маркетинг територій / А. П. Панкрухин. – 2-е изд. – СПб.: Питер, 2006. – 416 с.
10. Щербань В. М. Маркетингові організаційні інновації у сфері державного управління / В. М. Щербань // Актуал. пробл. економіки : наук.-економ. журн. – 2007. – № 5. – С. 89-94.

## REFERENCES

1. Arzhenovskiy, I.V. (2007). Marketynh rehioniv [Marketing of the Regions]. *Economy and the State*, 3, 124-127 [in Ukrainian].
2. Beziazychnyi, V., & Mamonova, V. (2000). Formuvannia stratehii sotsialno-ekonomichnoho rozvytku rehioniv [Formation of the strategy of socio-economic development of the regions]. *Actual Problems of the Public Administration*, 1, 108-117 [in Ukrainian].
3. Haponenko, A.L. (2006). Upravlinnia ekonomichnym rozvytkom na rehionalnomu rivni [Management of economic development at the regional level]. *Economy of Ukraine*, 3, 43-52 [in Ukrainian].
4. Danilian, O.H. (2000). Poshuk optymalnoho poiednannia derzhavnoho rehuliuвання i samorehuliuвання rynku [Search for the optimal combination of state regulation and market self regulation]. *Actual Problems of the Public Administration*, 2, 15-19 [in Ukrainian].
5. Yepifanov, A.O., Minchenko, M.V., & Dadashev, B.A. (2008). *Upravlinnia rehionom: Navchalnyi posibnyk [Management of the region]*. Sumy: State Higher Educational Institution “Ukrainian Academy of Banking of the National Bank of Ukraine” [in Ukrainian].
6. Kolomytsev, A.A. (2013). Upravlinnia sotsialno-ekonomichnym rozvytkom rehionu na osnovi kontseptsii rehionalnoho marketynhu [Management of socio-economic development of the region on the basis of the concept of regional marketing]. *Economic Analysis*, 14 (1), 87-93 [in Ukrainian].
7. Korotych, O.B. (2006). *Derzhavne upravlinnia rehionalnym rozvytkom Ukrainy: Monohrafiia [State Administration for Regional Development of Ukraine]*. Kharkiv: Publishing House of the Kharkiv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine “Master” [in Ukrainian].
8. Oklandr, M., & Yashkina, O. (2008). Marketynhovi doslidzhennia perspektyv nauково-tekhnolohichnoho rozvytku Ukrainy [Marketing researches of perspectives of scientific and technological development of Ukraine]. *Economy of Ukraine*, 11, 47-56 [in Ukrainian].
9. Pankrukhyn, A.P. (2006). *Marketinh territoriyi [Territory Marketing]*. St. Petersburg: Piter [in Russian].
10. Shcherban, V.M. (2007). Marketynhovi orhanizatsiini innovatsii u sferi derzhavnoho upravlinnia [Marketing Organizational Innovations in the Sphere of Public Administration]. *Actual Problems of Economy*, 5, 89-94 [in Ukrainian].

### Горбик Володимир Миколайович

Канд. з держ. упр.

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

### Horbyk Volodymyr

P.h.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. Адаптація маркетингової складової функціонування механізму державного управління природно-економічним потенціалом регіонів / В. М. Горбик // Аспекти публічного управління. – 2019. – Т. 7 – № 1-2. – С. 27-36.

Citation: Horbyk, V.M. (2019). Adaptatsiia marketynhovoї skladovoї funktsionuvannia mekhanizmu derzhavnoho upravlinnia pryrodno-ekonomichnym potentsialom rehioniv [Adaptation of the marketing component of functioning of the mechanism of public management of the natural and economic potential of the regions]. *Public administration aspects*, 7 (1-2), 27-36.

## Перспективи реалізації державної політики у розвитку інклюзивного туризму

*Угоднікова Олена, Харківський національний університет міського господарства імені О. М. Бекетова*

Стаття «Перспективи реалізації державної політики у розвитку інклюзивного туризму» присвячена актуальним питанням розвитку державної політики у забезпеченні можливостей та сприятливих умов реалізації проектів інклюзивної інфраструктури. Інклюзивний туристичний простір має великий потенціал для розвитку, оскільки понад 15 % населення Землі можна визначити як інклюзивних туристів. Обсяги розвитку ринку інклюзивного туризму постійно нарощуються. З урахуванням світового досвіду розвитку «туризму для всіх» та аналізу статистики щодо кількості осіб з інвалідністю та соціально незахищених осіб визначено перспективність розвитку ринку інклюзивного туризму, що особливо важливо, враховуючи його соціальне значення. Отже доцільно провести аналіз перспектив створення ефективної системи державного управління розвитком інклюзивного туризму. Метою статті є визначення перспектив формування ефективної системи державного управління розвитком інклюзивного туризму. Аналіз наукових доробок за даною тематикою показав, що, незважаючи на актуальність тематики, питання побудови ефективної системи державного управління інклюзивним туризмом досі залишається нерозглянутим. Авторами не запропоновано комплексного підходу щодо забезпечення ефективної державної політики при формуванні умов розвитку інклюзивного туризму та створення безбар'єрного середовища туристських дестинацій.

Удосконалення механізмів підвищення ефективності державної політики у галузі інклюзивного туризму вимагає розробки організаційного механізму реалізації концепцій «туризму для всіх» із визначенням практичних аспектів її реалізації у відповідності до світових норм та стандартів. В умовах обмеження державного фінансування галузі туризму розвиток інклюзивного туризму не може мати високу ефективність, що пов'язано в першу чергу із соціальним спрямуванням даного напрямку. Важливим є формування стратегії підготовки фахівців для галузі туризму, які б мали навички та компетенції для роботи із категорією туристів з особливими потребами.

**Ключові слова:** державне управління; державне управління у галузі туризму; інклюзивний туризм; механізми державного управління

## Prospects for the implementation of state policy in the development of inclusive tourism

*Uhodnikova Olena, O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv*

The article “Prospects for the implementation of state policy in the development of inclusive tourism” is devoted to topical issues of public policy development in providing opportunities and favorable conditions for the implementation of projects of inclusive infrastructure. An inclusive tourism space has great potential for development, since more than 15% of the world’s population can be classified as inclusive tourists. The volume of development of the market of inclusive tourism is constantly increasing. Taking into account the global experience of developing “tourism for all” and analyzing statistics on the number of persons with disabilities and socially vulnerable people, the prospects for the development of the inclusive tourism market have been determined, which is especially important given its social significance. Therefore, it is advisable to analyze the prospects for creating an effective system of government management of the development of inclusive tourism. The purpose of the article is to determine the prospects for the formation of an effective system of state management of the development of inclusive tourism. Analysis of scientific research on this topic showed that, despite the relevance of the topic, the issues of building an effective system of government management of inclusive tourism still remain unexamined. The authors have not proposed an integrated approach to ensure effective public policy in shaping the conditions for the development of inclusive tourism and creating a barrier-free environment for tourist destinations.

Improving mechanisms to improve the effectiveness of state policy in the field of inclusive tourism requires the development of an institutional mechanism for implementing the concepts of “tourism for all” with the definition of practical aspects of implementation in accordance with international norms and standards. Under the conditions of restricting state financing of the tourism industry, the development of inclusive tourism cannot have high efficiency, which is primarily due

to the social direction of this area. It is important to formulate a strategy for training specialists for the tourism industry, who must have the skills and competencies to work with the category of tourists with special needs.

**Keywords:** public administration; public administration in the field of tourism; inclusive tourism; mechanisms of public administration

## Перспективы реализации государственной политики в развитии инклюзивного туризма

Угодникова Елена, Харьковский национальный университет городского хозяйства имени А.Н. Бекетова

Статья «Перспективы реализации государственной политики в развитии инклюзивного туризма» посвящена актуальным вопросам развития государственной политики в обеспечении возможностей и благоприятных условий реализации проектов инклюзивной инфраструктуры. Инклюзивное туристическое пространство имеет большой потенциал для развития, поскольку более 15% населения Земли можно отнести к категории инклюзивных туристов. Объемы развития рынка инклюзивного туризма постоянно наращиваются. С учетом мирового опыта развития «туризма для всех» и анализа статистики по количеству лиц с инвалидностью и социально незащищенных лиц определены перспективы развития рынка инклюзивного туризма, что особенно важно, учитывая его социальное значение. Следовательно, целесообразно провести анализ перспектив создания эффективной системы государственного управления развитием инклюзивного туризма. Целью статьи является определение перспектив формирования эффективной системы государственного управления развитием инклюзивного туризма. Анализ научных разработок по данной тематике показал, что, несмотря на актуальность тематики, вопросы построения эффективной системы государственного управления инклюзивным туризмом до сих пор остаются нерассмотренным. Авторами не предложено комплексного подхода по обеспечению эффективной государственной политики при формировании условий развития инклюзивного туризма и создания безбарьерной среды туристских дестинаций.

Совершенствование механизмов повышения эффективности государственной политики в области инклюзивного туризма требует разработки организационного механизма реализации концепций «туризма для всех» с определением практических аспектов реализации в соответствии с мировыми нормами и стандартами. В условиях ограничения государственного финансирования отрасли туризма развитие инклюзивного туризма не может иметь высокую эффективность, что связано в первую очередь с социальной направленностью данного направления. Важным является формирование стратегии подготовки специалистов для отрасли туризма, которые должны иметь навыки и компетенции для работы с категорией туристов с особыми потребностями.

**Ключевые слова:** государственное управление; государственное управление в области туризма; инклюзивный туризм; механизмы государственного управления

### Вступ.

Галузь туризму має значний потенціал до нарощування основних показників діяльності. Світові тенденції свідчать про потужний розвиток галузі, статистичні дані Всесвітньої організації туризму показують сталі результати зростання туристських потоків та доходів від туристської діяльності. Туризм є галузю мультиплікатором, що забезпечує високу прибутковість при низьких вкладеннях інвестицій. Отже однією з ключових характеристик розвитку туристської галузі буде висока конкуренція, що сприяє подальшому розвитку туризму, підвищенню якості надання туристських послуг. Останні тенденції розвитку туризму свідчать про увагу

суб'єктів туристської діяльності до питання розвитку інклюзивної туристської інфраструктури, виділення інклюзивного туризму в окремий вид туристської діяльності, та сприяння його подальшому розвитку. Оскільки інклюзивний туризм виділився як одна із гілок соціального туризму, доцільно виділити ключову роль держави у забезпечення його подальшого розвитку з метою забезпечення виконання державою соціальних гарантій як важливого елементу розвитку державності та громадянського суспільства. Отже, стаття присвячена актуальній тематиці визначення ролі системи державного управління у створенні сприятливих умов для розвитку інклюзивного туризму.

### **Аналіз останніх публікацій.**

Питання пошуку шляхів розвитку інклюзивного туризму в Україні є відносно новим, тому у науковій періодиці не відображено усіх аспектів розгляду даного питання. Проте ряд авторів зверталися до тематики інклюзивності. Зокрема, А. Войтовською було запропоновано дослідження специфічних характеристик інклюзивного туризму, які впливають на формування системи управління даним видом туризму та визначають основні вимоги для забезпечення його розвитку [1]. М. Сварник, Я. Грибальський розглядали питання організації туристичних подорожей для неповнолітніх, в тому числі з урахуванням аспекту інклюзивності [2]. М. Чайковський звернувся до більш розробленої в наукових колах тематики – розвитку освітнього інклюзивного простору, підкріплюючи науково-теоретичними та практичними аспектами тези «освіта без бар'єрів». Дана робота цікава для розгляду питання інклюзивного туризму з точки зору можливостей формування простору безбар'єрної архітектури при інфраструктурному забезпеченні туристських DESTINAЦІЙ чи окремих об'єктів туризму та підготовки кадрів для подальшого розвитку інклюзивного туризму, що є однією із проблем формування умов для подальшого управління даним напрямком туризму [3]. Л. Науменко, В. Лепський, С. Макаренко, І. Борисова, О. Семененко у своєму дослідженні зробили акцент на питаннях оздоровлення та реабілітації осіб з інвалідністю, відповідно визначивши вимоги, що необхідно реалізувати при розвитку рекреаційних об'єктів інклюзивного призначення [4]. Н. Фоменко, продовжуючи тематику рекреаційного забезпечення людей з особливими потребами, визначав механізми створення сприятливих можливостей для розвитку інклюзивного туризму на об'єктах рекреації та курортах, спрямованих на оздоровлення, відновлення та реабілітацію туристів [5]. Проте, незважаючи на актуальність тематики, питання побудови ефективної системи державного управління інклюзивним туризмом досі залишається нерозглянутим. Авторами не запропоновано комплексного підходу щодо забезпечення ефективної державної політики при формуванні умов ро-

звитку інклюзивного туризму та створення безбар'єрного середовища туристських DESTINAЦІЙ.

Мета та завдання статті. Метою статті є визначення перспектив формування ефективної системи державного управління розвитком інклюзивного туризму.

Відповідно до поставленої мети вирішуються наступні завдання:

- визначити перспективи розвитку інклюзивного туризму;
- проаналізувати нормативно-правове забезпечення питань розвитку інклюзивної туристської інфраструктури та створення об'єктів інклюзивного призначення,
- надати визначення поняттю «інклюзивний туризм» як нового виду туристської діяльності,
- розробити пропозиції щодо впровадження механізмів державного управління для забезпечення розвитку інклюзивного туризму.

### **Виклад основного матеріалу.**

Інклюзивний туризм як окремих вид туристської діяльності почав розвиватися відносно недавно. Гасло «туризм для всіх» є одним із пріоритетних протягом усієї історії розвитку організованого туризму. Формування умов для забезпечення масовості туризму було одним із завдань туристських організацій протягом багатьох років. Із початком розвитку транспортного забезпечення (зокрема, залізничного сполучення) почалася розробка та впровадження організованих турів. Туризм розвивався і до цього періоду, проте був менш доступним через високі витрати на переміщення та довгі терміни подорожей. Розвиток науково-технічного прогресу дозволив суттєво скоротити витрати на проїзд та строки перебування в дорозі. Проте ще майже сторіччя туризм залишався доступним лише привілейованим верствам населення. Формування передумов для захисту соціальних прав працюючих та потужний рух щодо забезпечення робітників соціальними гарантіями зробили туризм більш масовими та доступним широкому загалу населення. З цього періоду почало формуватися нове відношення до туризму – не як до форми привілейованого відпочинку, а як необхідності такого відпочинку для кожного. З цього часу галузь туризму демон-

струє рекордні показники приросту потоків туристів у всьому світі та доходів від ведення туристської діяльності.

За даними Всесвітньої туристської організації в середньому кількість туристів у світі щороку зростає на 4 %, що є найкращим показником розвитку серед інших галузей народного господарства, в тому числі сфери послуг. З 2016 року галузь туризму постійно б'є власні рекорди, нарощуючи обсяги збільшення кількості туристів у порівнянні з усіма історичними періодами туристської діяльності [6]. Це свідчить про передумови для подальшого розвитку туризму та суттєвий потенціал зростання її основних фінансово-економічних показників.

Розвиток інклюзивного туризму тісно пов'язаний із попитом на даний вид надання послуг. Статистика свідчить, що у подальшому такий попит буде лише зростати, отже інклюзивний туризм має значний потенціал до нарощування потоків туристів [3]. На сьогодні за даними статистики в Україні проживають понад 2 мільйони людей з інвалідністю [4]. Спостерігається тенденція до старіння населення, тобто більше людей переходить до категорій, що потребують соціального захисту та формування інклюзивних умов розвитку туризму. Отже інклюзивний туризм є затребуваним серед населення країни.

Міжнародний досвід свідчить, що найбільш розвиненим інклюзивний туризм є у США та країнах Європи. Проте понад 80% людей з інвалідністю проживають у країнах, що розвиваються. Отже відчутна диспропорція між потребами туристів у безбар'єрному середовищі і дислокації більшості осіб з інклюзивними потребами.

В Україні забезпечення умов для розвитку інклюзивного туризму визначено у наступних нормативно-правових документах:

- Конституція України,
- Закону законів України «Про державні соціальні стандарти і державні соціальні гарантії»,
- Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»,
- Закон України «Про соціальні послуги»,
- Закон України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні»,
- «Конвенція про права осіб з інвалідністю»,

- «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»,

- Указ Президента України № 501/2015 «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини».

Ці нормативно-правові акти визначають основні положення державної соціальної політики, що стосується створення комфортних умов життя та соціального забезпечення осіб з інвалідністю. Проте окремого нормативно-правового акту або положень у розроблених документах, які б визначали механізми реалізації функцій державного управління розвитком інклюзивного туристського середовища, немає.

Закон України «Про туризм», який є основним нормативно-правовим документом, що здійснює регулювання у галузі туризму, не визначає поняття інклюзивного туризму. Проте у статті 6 Закону України «Про туризм» визначено, що державна політика у галузі туризму повинна здійснюватися на основі «забезпечення доступності туризму та екскурсійних відвідувань для дітей, молоді, людей похилого віку, осіб з інвалідністю та малозабезпечених громадян шляхом запровадження пільг стосовно цих категорій осіб» [7].

Відповідно до міжнародних документів у галузі туризму, інклюзивний туризм визначено як рекреаційний вид туризму для осіб з особливими потребами. У 1991 році Генеральною асамблеєю ЮНВТО було визначено поняття інклюзивного туризму – туризму для всіх у Концепції «Створення можливостей для туризму людям з обмеженими можливостями в дев'яності роки».

У системі національного законодавства прописане лише поняття реабілітації та надання реабілітаційної послуги особам з інвалідністю, що безпосередньо пов'язане із рекреаційною та туристською діяльністю, проте не повністю охоплює спектр послуг та можливостей використання туризму.

За визначенням Міжнародної організації праці ООН поняття «реабілітація» включає в себе відновлення здоров'я та сил осіб з інвалідністю з метою забезпечення їх соціального, психічного, психологічного комфорту, фізичного стану та загального оздоровлення [8].

Законом України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю» також визначено поняття ре-

білітаційної послуги, що розглядається як «послуги, спрямовані на відновлення оптимального фізичного, інтелектуального, психічного і соціального рівня життєдіяльності особи з метою сприяння її інтеграції в суспільство».

До структурних компонентів інклюзивного туризму міжнародними організаціями було включено наступні елементи [9]:

- забезпечення реалізації концепцій безбар'єрної архітектури шляхом створення інклюзивного туристського простору, інклюзивної інфраструктури, спорудження об'єктів нерухомості відповідно до норм та стандартів інклюзивності;

- доступність усіх видів транспорту для користування ним людьми з інвалідністю;

- забезпечення якісних послуг щодо супроводження туристів шляхом навчання персоналу відповідним кваліфікаціям;

- інклюзивність культурно-розважальних об'єктів;

- інклюзивна складова маркетингової діяльності, зокрема формування комфортних умов бронювання, презентації туристських пропозицій тощо.

В Україні затверджено спеціальні Державні будівельні норми, які визначають стандарти будівництва об'єктів з урахуванням вимог безбар'єрної архітектури та забезпечення транспортною інфраструктурою з урахуванням вимог інклюзії. Проте відсутній механізм контролю використання цих будівельних норм на практиці при зведенні об'єктів туристського призначення чи розвитку інфраструктури туристських дестинацій.

Залишається невирішеною проблема забезпечення інклюзивності культурно-розважальних об'єктів, оскільки більшість закладів культурно-пізнавального, екскурсійного, розважального та інших видів туризму спроектовані із урахуванням застарілих вимог до будівництва будівель та споруд з точки зору забезпечення інклюзивності. Переоснащення та реконструкція цих об'єктів вимагає вкладання додаткових фінансових інвестицій, що є проблематичним, особливо в умовах скорочення видатків державного бюджету на розвиток галузі туризму у 2019 році.

Особливої уваги вимагає проблема забезпечення кваліфікованими кадрами об'єктів туристської інфраструктури, що спрямовані

на розвиток «туризму для всіх». Адже більшість представників туристської галузі не мають навиків та кваліфікацій для роботи з особами з інвалідністю. Це вимагає перегляду освітніх програм підготовки фахівців для галузі туризму та готельно-ресторанної справи, проведення тренінгів та підвищення кваліфікації для працівників, що вже задіяні у галузі туризму, для їх інформування про особливості роботи з інклюзивною категорією туристів.

Отже, удосконалення механізмів підвищення ефективності державної політики у галузі інклюзивного туризму вимагає розробки організаційного механізму реалізації концепцій «туризму для всіх» із визначенням практичних аспектів її реалізації у відповідності до світових норм та стандартів. В умовах обмеження державного фінансування галузі туризму розвиток інклюзивного туризму не може мати високу ефективність, що пов'язано в першу чергу з соціальним спрямуванням даного напрямку. Важливим є формування стратегії підготовки фахівців для галузі туризму, які б мали навички та компетенції для роботи із категорією туристів з особливими потребами.

#### **Висновки.**

У результаті проведеного дослідження можна зробити ряд висновків. З урахуванням світового досвіду розвитку «туризму для всіх» та аналізу статистики щодо кількості осіб з інвалідністю та соціально незахищених осіб, визначено перспективність розвитку ринку інклюзивного туризму, що особливо важливо, враховуючи його соціальне значення. Аналіз нормативно-правового забезпечення галузі туризму дозволив визначити, що у системі національного законодавства відсутнє теоретичне окреслення поняття інклюзивного туризму та механізми реалізації концепцій інклюзивності відповідно до світових норм та стандартів. З технічної точки зору, розроблено Державні будівельні норми, які визначають технічні та технологічні умови зведення об'єктів туристської інфраструктури. Проте відсутній механізм контролю дотримання виконання даних норм при будівництві об'єктів туризму та туристської інфраструктури. Серед проблемних аспектів реалізації державної політики у галузі розвитку інклюзивного туризму визначено недосконалість організаційних механізмів

впровадження системи інклюзивного туризму, скорочення обсягів державного фінансування галузі, що призведе до скорочення програми соціального призначення та необхідності формування національної стратегії підготовки ка-

дрів для роботи у галузі туризму із навиками та компетенціями, що необхідні при наданні послуг для осіб з особливими потребами. Ці питання є перспективами подальших досліджень.

### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Войтовська А. І. Особливості інклюзивного туризму / А. І. Войтовська. – Режим доступу: [http://tourlib.net/statti\\_ukr/vojtovska.htm](http://tourlib.net/statti_ukr/vojtovska.htm)
2. Сварник М. Г. Посібник з активного відпочинку та туризму для неповносправних / М. Г. Сварник, Я. І. Грибальський та ін. – Львів: Товариство «Зелений Хрест», 2015. – С. 1
3. Чайковський М. Є. Теорія і практика соціально-педагогічної роботи з молоддю з особливими потребами в умовах інклюзивного освітнього простору : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня док. пед. наук. / М. Є. Чайковський. – Старобільськ, 2016. – 46 с.
4. Науменко Л. Ю. Інклюзивний туризм як вид реабілітації: сучасні потреби інвалідів / Л. Ю. Науменко, В. В. Лепський, С. В. Макаренко, І. С. Борисова, О. В. Семененко // Український вісник медико-соціальної експертизи. – 2015. – № 2. – С. 23-26.
5. Фоменко Н. В. Рекреаційні ресурси та курортологія / Н. В. Фоменко. – Київ: Центр навчальної літератури, 2007.
6. Офіційний сайт Всесвітньої туристської організації. – Режим доступу: <http://www.unwto.org/>
7. Закон України «Про туризм». – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80>
8. Міжнародна організація праці. – Режим доступу: <http://www.un.org/en/aboutun/structure/index.shtml>
9. Офіційний сайт міжнародної організації ETAN. – Режим доступу: <http://www.etan.org/>

### REFERENCES

1. Vojtovska, A.I. *Osoblyvosti inklyuzyvnoho turyzmu [Features of Inclusive Tourism]*. – Retrieved from: [http://tourlib.net/statti\\_ukr/vojtovska.htm](http://tourlib.net/statti_ukr/vojtovska.htm) [in Ukrainian].
2. Svarnyk, M.G., & Grybalskyj, Ya.I. et al. (2015). *Posibnyk z aktyvnogo vidpochynku ta turyzmu dlya nepovnospravnyh [Guide for active recreation and tourism for the disabled]*. Lviv: Tovarystvo «Zelenyj Hrest» [in Ukrainian].
3. Chajkovskyy, M.Ye. (2016). *Teoriya i praktyka socialno-pedagogichnoyi robot' z moloddyu z osoblyvymy potrebamy v umovah inklyuzyvnoho osvitnogo prostoru [Theory and practice of social-pedagogical work with young people with special needs in conditions of inclusive educational space]. Extended abstract of doctor's thesis.* Starobilsk [in Ukrainian].
4. Naumenko, L.Yu., Lepskyy, V.V., Makarenko, S.V., Borysova, I.S., & Cemenenko, O.V. (2015). *Inklyuzyvnyj turyzm yak vyd reabilitaciyi: suchasni potreby invalidiv [Inclusive tourism as a type of rehabilitation: modern needs of the disabled]. Ukrayinskyj visnyk medyko-socialnoyi ekspertyzy, 2, 23-26* [in Ukrainian].
5. Fomenko, N.V. (2007). *Rekreacijni resursy ta kurortologiya [Recreational resources and health resort]*. Kyiv: Centr navchalnoyi literatury [in Ukrainian].
6. *Oficijnyj sajт Vsesvitnoyi turystskoyi organizaciyi [The official website of the World Tourism Organization]*. Retrieved from: <http://www.unwto.org/> [in Ukrainian].
7. *Zakon Ukrayiny «Pro turyzm» [Law of Ukraine «On Tourism»]*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/324/95-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
8. *Mizhnarodna organizaciya praci [International Labor Organization]*. Retrieved from: <http://www.un.org/en/aboutun/structure/index.shtml> [in Ukrainian].
9. *Oficijnyj sajт mizhnarodnoyi organizaciyi ETAN [Official website of ETAN International Organization]*. Retrieved from: <http://www.etan.org/> [in Ukrainian].

### Угоднікова Олена Ігорівна

Канд. економ. наук, старший викладач  
Харківський національний університет міського господарства імені О. М. Бекетова  
61000, м. Харків, вул. Маршала Бажанова, 17

### Uhodnikova Olena

P.h.D., senior lecture  
O. M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv  
17, Marshala Bazhanova st., Kharkiv, 61000, Ukraine

Email: [ugodnikova16@gmail.com](mailto:ugodnikova16@gmail.com)

ORCID: 0000-0003-2218-0041

Цитування: Угоднікова О. І. Перспективи реалізації державної політики у розвитку інклюзивного туризму / О. І. Угоднікова // Аспекти публічного управління. – 2019. – Т. 7 – № 1-2. – С. 37-42.

Citation: Uhodnikova, O.I. (2019). *Perspektyvy realizatsii derzhavnoi polityky u rozvytku inklyuzyvnoho turyzmu [Prospects for the implementation of state policy in the development of inclusive tourism]. Public administration aspects, 7 (1-2), 37-42.*

## Розширення предметної сфери муніципального менеджменту

*Чикаренко Ірина, Маматова Тетяна, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

Виходячи з того, що реформування місцевого самоврядування, створення об'єднаних (укрупнених) територіальних громад висувають певні вимоги до управління на місцевому рівні, задовольнити які можливо з урахуванням сучасних тенденцій та практик менеджменту як особливого виду професійної діяльності, спрямованої на досягнення певних цілей, авторами обґрунтовано доцільність розширення предметної сфери муніципального менеджменту в умовах децентралізації та формування об'єднаних територіальних громад. Визначено, що, незважаючи на широке коло наукових напрацювань з даної проблематики, існує багато питань, що вимагають подальшої розробки, зокрема уточнення самого поняття «муніципальний менеджмент» у контексті розширення його предметної сфери з базового рівня місцевого самоврядування (село, селище, місто). Розглянуто підходи до визначення категорії «муніципальний менеджмент» вітчизняними дослідниками. Зазначено, що ця категорія авторами розглядається як специфічний різновид управління у сфері місцевого самоврядування, що коректно може бути реалізований на рівні окремого муніципального утворення, розглядуваного як конкретна система-організація з використанням характерних для менеджменту «мікрометодів» управлінської діяльності. Акцентовано на тому, що для рівня об'єднаних територіальних громад органом управління виступає сільська (селищна, міська) рада, яка у межах своїх повноважень буде займатися тими ж питаннями, що і займалася раніше, до об'єднання громад. Зокрема, рада новоствореної об'єднаної територіальної громади буде приймати та вносити зміни у місцевий бюджет, опікуватиметься комунальним майном, піклуватиметься про розвиток територій, що увійшли до об'єднаної громади, буде надавати згоду на розміщення на території громади нових об'єктів, встановлюватиме місцеві податки і збори. Таким чином наявними є усі значущі ознаки муніципального утворення: територіальна, інфраструктурна та ресурсна єдність; виробнича та операційна єдність з надання комунальних та інших муніципальних послуг; соціально-цільова єдність, яка виражається у наявності спільних цілей стосовно рівня і якості життя, спільних територіальних інтересів; наявність єдиної системи муніципального управління. Зазначене обумовлює доцільність і коректність застосування терміну «муніципальний менеджмент» для характеристики системи інноваційних управлінських відносин в об'єднаних територіальних громадах.

**Ключові слова:** децентралізація; реформування місцевого самоврядування; об'єднана територіальна громада; публічне управління; муніципальне утворення; муніципальний менеджмент

## The subject scale of municipal management extension

*Chykarenko Iryna, Mamatova Tetiana, Dnipropetrovsk regional institute for public administration National academy for public administration under the President of Ukraine*

Proceeding from the fact that the reform of local self-government, the creation of amalgamated territorial communities impose certain requirements for management at the local level, which is possible, taking into account current trends and management practices as a special kind of professional activity aimed at achieving certain goals, the expediency of expanding the subject area of municipal management in the conditions of decentralization and formation of amalgamated territorial communities is substantiated. It has been determined that despite a wide range of scientific researches on this issue, there are many aspects that require further elaboration, in particular, clarification of the concept of «municipal management» in the context of expanding its domain from the basic level of local self-government (village, town, city). Approaches to the definition of the category «municipal management» by domestic researchers are considered. It's noted that the authors consider it as a specific type of management in the field of local self-government, which can be correctly implemented at the level of a separate municipal entity considered as a specific system-organization, using management-specific «micromethods» of management activity. The emphasis is placed on the fact that, for the level of united territorial communities, the governing body is the

village (town, city) council, which, within its authority, will deal with the same issues as it did before the community was united. In particular, the council of the newly formed amalgamated territorial community will accept and make changes to the local budget, will take care of communal property, will take care of the development of the territories included in the amalgamated community, will consent to the placement of new objects on the territory of the community, will fix local taxes and fees. Thus, all significant features of a municipality are available: territorial, infrastructure and resource unity; industrial and operational unity for providing communal and other municipal services; social and objective unity expressed in the presence of common goals regarding the level and quality of life, common territorial interests; the existence of a unified system of municipal management. The above arguments lead to expediency and indicate in favor of the correctness of the term «municipal management» application for the characterization of the system of innovative management relations in the amalgamated territorial communities.

**Keywords:** *decentralization; local self-government reformation; amalgamated territorial communities; public administration; municipal administration; municipal management*

## Расширение предметной сферы муниципального менеджмента

*Чиکارенко Ирина, Маматова Татьяна, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

Исходя из того, что реформирование местного самоуправления, создание объединенных (укрупненных) территориальных общин выдвигают определенные требования к управлению на местном уровне, удовлетворить которые возможно с учетом современных тенденций и практик менеджмента как особого вида профессиональной деятельности, направленной на достижение определенных целей, авторами обоснована целесообразность расширения предметной области муниципального управления в условиях децентрализации и формирования объединенных территориальных общин. Определено, что, несмотря на широкий круг научных разработок по данной проблематике, существует много вопросов, требующих дальнейшей разработки, в частности, уточнение самого понятия «муниципальный менеджмент» в контексте расширения его предметной сферы с базового уровня местного самоуправления (село, поселок, город). Рассмотрены подходы к определению категории «муниципальный менеджмент» отечественными исследователями. Отмечено, что авторами «муниципальный менеджмент» рассматривается как специфическая разновидность управления в сфере местного самоуправления, которая корректно может быть реализована на уровне отдельного муниципального образования, рассматриваемого как конкретная система-организация, с использованием характерных для менеджмента «микрометодов» управленческой деятельности. Акцентировано на том, что для уровня объединенных территориальных общин органом управления выступает сельский (поселковый, городской) совет, который в пределах своих полномочий будет решать те же вопросы, которые стояли перед и раньше, до объединения общин. В частности, совет вновь объединенной территориальной общины будет принимать и вносить изменения в местный бюджет, заниматься коммунальным имуществом, ратовать за развитие территорий, вошедших в объединенную общину, будет давать согласие на размещение на территории общины новых объектов, устанавливать местные налоги и сборы. Таким образом, присутствуют все значимые признаки муниципального образования: территориальная, инфраструктурная и ресурсная общность; производственная и операционная общность по предоставлению коммунальных и других муниципальных услуг; социально-целевая общность, которая выражается в наличии общих целей по уровню и качеству жизни, совместных территориальных интересов; наличие единой системы муниципального управления. Вышесказанное обуславливает целесообразность и корректность применения термина «муниципальный менеджмент» для характеристики системы инновационных управленческих отношений в объединенных территориальных общинах.

**Ключевые слова:** *децентрализация; реформирования местного самоуправления; объединенная территориальная община; публичное управление; муниципальное образование; муниципальный менеджмент*

### Постановка проблеми.

На межі XX – XXI сторіччя у країнах Європи, США, а також у країнах пострадянського простору та в Україні зокрема почали активно запроваджуватися нові концепції, підходи та моделі публічного управління, відомі під різними назвами.

Аналіз цих концепцій, підходів та моделей публічного управління дозволив виявити, що на цей час найбільш популярними у світі є наступні: концепція менеджменту (Public Management); концепція держави загального добробуту (Welfare State); концепція мінімальної держави (Minimal State); концепція ефективної держави; концепція корпоративного управління (Corporate Governance); концепція належного (доброго) врядування (Good Governance); концепція нового державного менеджменту (New Public Management); економічна (маркетизація) та організаційна (дебюрократизація) концепції розвитку; концепція держави як соціо-кібернетичної системи (Socio-Cybernetic System); концепція суспільно-політичних мереж (Networked Government); концепція інформаційного суспільства; концепція віртуальної держави та інші [1-7].

Так чи інакше, практично всі зазначені концепції пов'язані з намаганням «створити гнучкішу й результативнішу ринково-орієнтовану систему, стратегічно спрямовану на клієнта-громадянина, що можна зробити шляхом переходу від адміністрування до менеджменту із залученням його ідеології, методології, передових підходів і технік» [8].

Зазначені концепції полягли в основу адміністративних реформ у багатьох країнах світу, зокрема Європейського Союзу, котрі вже давно стали на інноваційний шлях розвитку. Ці концепції з'явилися дієвою відповіддю на кризу бюрократичної моделі управління та необхідність переходу до нових, людино-орієнтованих управлінських моделей. І сьогодні, в контексті європеїзації публічного управління і запровадження інструментів належного врядування, вони зайняли своє місце у ряді теорій і практик сучасної публічно-управлінської діяльності [9].

Європейський вибір, який вже здійснила Україна, не залишає іншої альтернативи,

крім радикального вдосконалення публічно-управлінської діяльності й доведення її до рівня передових стандартів. Процеси децентралізації та реформування місцевого самоврядування, що відбуваються сьогодні в Україні, обумовлюють необхідність запровадження менеджмент-орієнтованих підходів до публічного управління, зокрема на рівні об'єднаних територіальних громад, що у свою чергу обумовлює необхідність перегляду поняття «муніципальний менеджмент» та поширення сфери його застосування саме на укрупнені громади. Саме на підставі застосування підходів менеджменту у вітчизняному місцевому самоврядуванні реалізуються зміни, суть яких полягає у «поступовому переході від традиційних моделей адміністрування, базованих на цінностях і ментальності належного виконання функцій, до таких, де провідною є орієнтація на досягнення соціально-визначеного результату, людина розглядається як клієнт і споживач послуг, а система управління оцінюється крізь призму її здатності задовольняти динамічні потреби громадян» [10].

### Аналіз досліджень і публікацій.

Про «новий курс» місцевого самоврядування в Україні, запровадження концепцій, підходів і технологій результативного й ефективного муніципального управління йдеться вже дуже давно, з кінця 90-х років минулого століття. Перше фундаментальне дослідження методологічних засад муніципального менеджменту в Україні здійснено Ю. Шаровим, якій увів у вітчизняний науково-практичний обіг категорії «муніципальне утворення» та «муніципальний менеджмент», а у контексті забезпечення розвитку територій – категорії «керований розвиток», «стратегічне планування», «стратегія», «стратегічне мислення», «зона стратегічної відповідальності», «система технологій».

Ним було сформовано комплекс базових науково-теоретичних й концептуальних положень муніципального менеджменту, а саме: розроблено модель муніципального утворення, особливістю якої є описання територіальної громади через комплекс її потреб, а взаємодії всіх муніципальних інституцій – у потребо-орієнтованому контексті з позицій організаційної цілісності; доведено теоре-

тичну коректність поняття муніципального менеджменту, підставами для чого є виявлені специфічні особливості суб'єкт-об'єктних відносин управління в муніципальному утворенні та наявність необхідної з позицій теорії організації інституціональної основи менеджменту, що підтверджено за допомогою зазначеної моделі; виділені системоутворюючі ознаки й синтезована прескриптивна модель муніципального менеджменту, що встановлює орієнтири реформування традиційного муніципального управління; розкрито парадигму керованого розвитку муніципальних утворень, яка, ґрунтуючись на сучасних поглядах синергетики, інституціоналізму, сталого розвитку стосовно управління стратегічними змінами в соціальних системах, що самоорганізуються, визначає цільову функцію й системні завдання розвитку, базові концептуально-методологічні підходи до реалізації результат-орієнтованого управління [11, с. 6].

У межах наукової школи, яку засновано професором Ю. Шаровим, здійснено низку фундаментальних і прикладних досліджень у сфері імплементації інноваційних підходів менеджменту у практику вітчизняного публічного управління, що сприяло подальшому розвитку муніципального менеджменту. Результати цих досліджень подано у роботах Д. Безуглого, О. Бобровської, А. Колповської, О. Кондратинського, Т. Маматової, Л. Оленковської, Е. Сергієнко, А. Ушакової, І. Чикаренко, О. Чикаренко, І. Ярової та інших [12-19]. Проблематика муніципального менеджменту висвітлюється у монографіях, що підготовлені авторськими колективами Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ [20-22].

Г. Монастирським досліджено аспекти адаптації муніципального управління в Україні до демократичних стандартів у контексті європейської інтеграції під впливом модернізаційної парадигми управління економічним розвитком територіальних спільнот базового рівня [23; 24]. Водночас у публікаціях і окремих посібниках з муніципального менеджменту управління на рівні базових адміністративно територіальних одиниць розглядається лише як юридично-правове явище, наприклад [25; 26]. Мож-

на погодитись у цьому контексті із думкою Г. Монастирського, що це не забезпечує системний підхід до розуміння первинних територіальних спільнот як складних систем, а комплексне використання напрацювань зарубіжних вчених залишається обмеженим, внаслідок значних інституційних відмінностей між країнами [24].

Таким чином, незважаючи на широке коло наукових напрацювань з даної проблематики, існує багато питань, що вимагають подальшої розробки, зокрема уточнення самого поняття «муніципальний менеджмент» у контексті розширення його предметної сфери з базового рівня місцевого самоврядування (село, селище, місто) на систему інноваційних управлінських відносин в об'єднаній територіальній громаді.

**Мета дослідження:** обґрунтування доцільності розширення предметної сфери муніципального менеджменту в умовах децентралізації та формування об'єднаних територіальних громад.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Реформування місцевого самоврядування, створення об'єднаних (укрупнених) територіальних громад висувають певні вимоги до управління на місцевому рівні, задовольнити які можливо з урахуванням сучасних тенденцій та практик менеджменту як особливого виду професійної діяльності, спрямованої на досягнення певних цілей.

Як зазначав відомий в країні фахівець з муніципального менеджменту, засновник відповідної наукової школи Ю. Шаров, «термін «менеджмент» у його класичному розумінні застосовують до внутрішньо-організаційного управління, а необхідною передумовою менеджменту є наявність організації – адміністративно і юридично оформленої соціотехнічної системи, де здійснюється безпосереднє з'єднання людини із засобами виробництва, і діяльність якої свідомо координується для досягнення загальної мети [8, с. 15].

Вживання словосполучення «муніципальний менеджмент» є одним із «індикаторів» прагнення до нового управління на рівні самоврядних територіальних утворень. Ю. П. Шаров зазначає, що такий перехід є далеко не термінологічним. Зазначене вище набуває особливої

важливості з позицій розв'язання проблеми підготовки управлінських кадрів, що відповідають вимогам муніципального менеджменту: від того, як інтерпретується зміст цього поняття, залежить визначення напрямів і змісту їх навчання [10].

Взагалі, термін «муніципальний» можна перекласти з латинського як «такий, що взяв на себе тягар місцевих турбот» чи як «самоврядна громада». Саме «муніципальний» акцентує увагу на певних специфічних моментах самоврядування територіальної громади. У багатьох країнах Європи термін «муніципальний» застосовується для визначення рівня управління на рівні місцевого самоврядування. У ряді англійських країн цей термін відноситься тільки до міського самоврядування, у деяких інших – до всіх об'єктів місцевого самоврядування [8].

Г. Монастирський у роботі «Адаптація муніципального управління в Україні до демократичних стандартів у контексті європейської інтеграції» вказує на те, що «муніципальний менеджмент є системою управлінських важелів, які застосовуються органами місцевого самоврядування для ефективного управління економічним і соціальним розвитком найменших адміністративно-територіальних одиниць країни – муніципальних утворень – шляхом реалізації їх конкурентних переваг та раціонального використання ресурсного потенціалу для забезпечення стандартів життя населення надання на основі надання комплексу послуг територіальній громаді» [24, с. 15].

М. Тимчук визначає муніципальний менеджмент як комплекс дій, спрямованих на ефективну організацію, аналіз, діагностику та прогнозування різноманітних видів людської діяльності на території міст, районів, сіл та селищ з раціональним використанням людського, матеріально-технічного, природно-ресурсного потенціалів і забезпеченням охорони довкілля та добробуту населення [27].

Також муніципальний менеджмент змістовно характеризують як управлінську діяльність, що базується на новітніх управлінських технологіях, характерних для умов ринкової економіки, і застосовується органами муніципального управління та іншими елементами системи місцевого самовря-

дування з метою забезпечення поліпшення якості громадських послуг, що надаються в системі місцевого самоврядування, на основі ефективного використання ресурсного потенціалу територіальної громади [28].

Для визначення поняття «муніципальний менеджмент» Ю. Шаров обґрунтовує категорію «муніципальне утворення», під яким розуміє поселення з територіальною самоврядною громадою на базовому рівні місцевого самоврядування (місто, селище, село) [8; 10]. Саме на рівні окремих муніципальних утворень з метою адекватного реагування на зміни, що регулярно відбуваються у реальному житті, створюються умови для підвищення рівня і якості життя територіальної громади, для ефективної роботи організацій та підприємств, для виробництва ними конкурентоздатних товарів і послуг, що, у свою чергу, забезпечує конкурентоспроможність території цього муніципального утворення та самої територіальної громади, що на ній мешкає.

У монографії [9] обґрунтовано зміст поняття «конкурентоспроможність територіальної громади» як здатність відповідної території з її природними ресурсами й розташованим на ній виробничо-господарським комплексом і людським капіталом за допомогою системи управління створювати, підтримувати та нарощувати інноваційний потенціал розвитку, чим забезпечувати успішність у соціально-економічному змаганні з аналогічними утвореннями, відповідні передовим стандартам рівень і якість життя для членів громади, привабливість громади для проживання, бізнесу та інвестування. Очевидно, що таке визначення зумовлює перетворення територіальної громади на центр інноваційної активності. Зазначене набуває особливої ваги в умовах реформування місцевого самоврядування та створення об'єднаних територіальних громад, що відбувається з метою забезпечення спроможності громад у різних аспектах, зокрема, через реалізацію інноваційних проектів та програм [9].

У цьому контексті до факторів підвищення конкурентоспроможності об'єднаних територіальних громад належать: орієнтація на потреби укрупненої громади; наявність стратегій і програм інноваційного розвитку

на місцевому та, що особливо важливо, регіональному рівнях; реалізація інноваційної діяльності на основі нових знань, адаптації передового досвіду та кращих практик; результативний інноваційний менеджмент; високий рівень організаційної культури та компетентностей персоналу (зокрема, стратегічних та проектних); ефективне міжмуніципальне співробітництво й партнерство громад; наявність розвинутого інноваційного (ресурсного) потенціалу й належної інфраструктури; ефективна інноваційна політика, у тому числі на місцевому рівні. Зазначене обумовлює можливість поширення предметної сфери муніципального менеджменту на рівень об'єднаних територіальних громад і потребує подальшого обґрунтування з метою урахування усіх її аспектів.

У класичному розумінні, для реалізації функції менеджменту потрібна організація як соціотехнічна система. У теорії та практиці управління відомі такі ознаки організації, як спільність територіальна, спільність операційна, спільність колективних інтересів та спільність адміністративна.

За думкою Ю. Шарова, передумовою застосування терміну «муніципальний менеджмент» є розгляд муніципального утворення з територіальною громадою базового рівня (село, селище, місто) як специфічної організації, тобто муніципальне утворення – це організація особливого типу. Тому, як і для будь-якої організації, для муніципального утворення характерна організаційна єдність, що обумовлює можливість та доцільність використання терміну «менеджмент» [8]:

- територіальна, інфраструктурна та ресурсна єдність;
- виробнича та операційна єдність з надання комунальних та інших муніципальних послуг;
- соціально-цільова єдність, яка виражається у наявності спільних цілей стосовно рівня і якості життя, спільних територіальних інтересів;
- наявність єдиної системи муніципального управління.

Дійсно, якщо розглянути специфіку управлінської діяльності в муніципальному утворенні, то можна виділити такі ознаки:

- подвійна природа територіальної гро-

мади як суб'єкта-об'єкта управління;

- наявність вираженої політичної складової в управлінні;
- особливі вимоги щодо демократичності управління;
- надзвичайно широке коло різноманітних потреб й інтересів, що одночасно висуваються громадою задля їх задоволення;
- особливості взаємодії з суб'єктами зовнішнього оточення й можливості цілеспрямовано впливати на них;
- необхідність реалізації специфічної функції маркетингу території.

Отже у монографії [8] чітко обґрунтовано, що наведена специфіка управлінських відносин та призначення управління на різних рівнях дають базові підстави розглядати муніципальний менеджмент як специфічний різновид муніципального управління (місцевого самоврядування), що коректно може бути реалізований на рівні окремого муніципального утворення, розглядуваного як конкретна система-організація, з використанням характерних для менеджменту «мікрометодів» управлінської діяльності.

Разом із тим, як було вказано вище, децентралізація влади та формування об'єднаних територіальних громад, що мають територіальну, інфраструктурну та ресурсну «єдність» і функціонують на рівні спільних (колективних) інтересів задля забезпечення своєї спроможності, обумовлюють можливість і навіть необхідність поширення предметної сфери муніципального менеджменту на рівень укрупнених громад, що у свою чергу вимагає обґрунтованого підходу до розширення предметної сфери муніципального менеджменту з базового рівня місцевого самоврядування (село, селище, місто) на систему інноваційних управлінських відносин в об'єднаній територіальній громаді.

Досліджуючи об'єднану територіальну громаду з позицій менеджменту, зазначимо, що, дійсно, таку укрупнену громаду можна розглядати як специфічний різновид організації, до ознак якої віднесено територіальну, операційну, адміністративну спільність та спільність інтересів. Зазначене підтверджує наукову думку Ю. Шарова, який довів, що, по-перше, муніципальне утворення характеризується територіальною та соціальною

едністю – члени територіальної громади муніципального утворення проживають у визначених адміністративно-територіальних межах і мають різноманітні соціальні взаємозв'язки й інтереси. По-друге, жителі муніципального утворення мають спільність в цілях у частині, пов'язаній з реалізацією інтересів стосовно належної якості життя на території. По-третє, муніципальне утворення характеризується наявністю власних ресурсів: природних, ресурсів капіталів, матеріальних, фінансових, технологічних, інформаційних, трудових, інтелектуальних, які базуються на природно-ресурсному та людському потенціалах території, комунальній власності. По-четверте, муніципальне утворення має власну систему управління у вигляді органу муніципального управління, що створюється громадою в межах, визначених законодавством, і в якому реалізуються суб'єктно-об'єктні відносини муніципального утворення [8]. Для рівня об'єднаних територіальних громад таким органом муніципального управління виступає сільська (селищна, міська) рада, яка у межах своїх повноважень буде займатися тими ж питаннями, що і займалася раніше, до об'єднання громад. Зокрема, рада новоствореної об'єднаної територіальної громади буде приймати та вносити зміни у місцевий бюджет, опікуватиметься комунальним майном, піклуватиметься про розвиток територій, що увійшли до об'єднаної громади, буде надавати згоду на розміщення на території громади нових об'єктів, встановлюватиме місцеві податки і збори. Тобто це ніяким чином не суперечить вищенаведеним ознакам муніципального утворення і обумовлює доцільність та коректність застосування терміну «муніци-

пальний менеджмент» для характеристики системи інноваційних управлінських відносин в об'єднаних територіальних громадах.

#### **Висновки.**

Таким чином, у нових умовах життєдіяльності новостворених укрупнених громад набуває подальшого розвитку тлумачення понять «муніципальний менеджмент» та «муніципальне утворення», які несуть у собі якісно нові аспекти, що є дуже важливими для усвідомлення і практичного впровадження реформи місцевого самоврядування, сутність якої зводиться до формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади з метою створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [21; 29].

Муніципальний менеджмент в об'єднаних територіальних громадах виходить з принципу нової ринково-орієнтованої ідеології роботи зі споживачами своїх послуг, з нових підходів до організації підготовки та прийняття рішень на системно аналітичній і демократичній основі. Усе зазначене відповідає ключовим напрямкам децентралізації та реформування місцевого самоврядування в Україні і сприяє створенню спроможних територіальних громад, тобто таких, у яких, як зазначено у практичному посібнику [30], місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади.

#### **БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ**

1. Andrews R. New Public Management and Citizens' Perceptions of Local Service Efficiency, Responsiveness, Equity and Effectiveness / R. Andrews, S. Van de Walle // *Public Management Review*. – 2013. – Vol. 15. – Iss. 5. – P. 762-783. doi: 10.1080/14719037.2012.725757.
2. Alonso J. M. Did New Public Management Matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size / J. M. Alonso, J. Clifton, D. Díaz-Fuentes // *Public Management Review*. – 2015. – Vol. 17. – Iss. 5. – P. 643-660. doi: 10.1080/14719037.2013.822532.
3. Du Plessis J. *Principles of Contemporary Corporate Governance* / J. Du Plessis, A. Hargovan, J. Harris. 4th ed. – Cambridge: Cambridge University Press. – 2018. – 500 p. doi: 10.1017/9781108329453.
4. Lauzadyte-Tutliene A. Welfare State in Central and Eastern Europe / A. Lauzadyte-Tutliene, T. Balezentis, E. Goculenko // *Journal of Scientific Papers Economics & Sociology*. – 2018. – Vol. 11. – № 1. – P. 100-123. doi: 10.14254/2071-789X.2018/11-1/7.

5. Venter A. Municipal Management: Serving the People / A. Venter, C. van der Waldt, K. Phutiagae, T. Khalo, D. van Niekerk, E. Nealer. – Cape Town, South Africa: Juta and Company Ltd, 2007 – 258 p.
6. Wiesel F. From New Public Management to New Public Governance? Hybridization and Implications for Public Sector Consumerism / F. Wiesel, S. Modell // *Financial Accountability & Management* (in governments, public services and charities). – 2014. – Vol. 30. – Iss. 2. – P. 175-205. doi: 10.1111/faam.12033.
7. Rose J. Stakeholder theory for the E-government context: Framing a value-oriented normative core / J. Rose, L. S. Flak, Ø. Sæbø // 2018. – Vol. 35. – Iss. 3. – P. 362-374. doi: 10.1016/j.giq.2018.06.005.
8. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти / Ю. П. Шаров. – Київ: Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.
9. Чикаренко І. А. Формування системи управління інноваційним розвитком територіальних громад / І. А. Чикаренко. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2014. – 338 с.
10. Шаров Ю. П. Муніципальний менеджмент / Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко, О. Ю. Бобровська [та ін.]. – Київ: Атіка, 2009. – 404 с.
11. Шаров Ю. П. Методологічні засади стратегічного планування в муніципальному менеджменті : автореф. дис... докт. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Ю. П. Шаров. – Київ, 2002. – 40 с.
12. Шаров Ю. П. Типологія проектів місцевого самоврядування та її використання для методичної підтримки обґрунтування проектів / Ю. П. Шаров, Д. Г. Безуглий // *Аспекти публічного управління*. – 2016. – Т. 4. – № 6-7. – С. 95-102. doi: 10.15421/151633.
13. Бобровська О. Ю. Корпоративність місцевого самоврядування як інтегральний чинник його розвитку / О. Ю. Бобровська // *Аспекти публічного управління*. – 2016. – Т. 4. – № 3. – С. 74-85. doi: 10.15421/151609.
14. Маматова Т. Упровадження концепції соціальної відповідальності в муніципальному управлінні: теоретичні засади та практичні рекомендації щодо стандартизації / Т. Маматова, А. Колповська // *Стандартизація, сертифікація, якість*. – 2014. – № 2. – С. 13-19.
15. Кондратинський О. С. Формування громадянських компетентностей територіальних громад з використання програмно-цілевих підходів: теоретичний аналіз / О. С. Кондратинський // *Аспекти публічного управління*. – 2016. – Том 4. – № 4-5. – С. 78-86. doi: 10.15421/151621.
16. Оленковська Л. П. Деякі аспекти підготовки маркетингової стратегії міста. Адаптація маркетингових інструментів до потреб органів місцевого самоврядування / Л. П. Оленковська // *Інвестиції: практика та досвід*. – 2015. – № 6. – С. 132-135.
17. Шаров Ю. П. Організаційна культура муніципального управління: основи формування / Ю. П. Шаров, Е. О. Сергієнко. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, ПП Федорченко О. О. – 2012. – 120 с.
18. Ярова І. В. Модель механізму антикризового управління в адміністративно-територіальному утворенні / І. В. Ярова, Ю. П. Шаров // *Аспекти публічного управління*. – 2014. – Т. 2. – № 8. – С. 76-83.
19. Чикаренко І. А. Досвід стратегічного управління розвитком об'єднаних територіальних громад / І. А. Чикаренко, О. О. Чикаренко, А. С. Ушакова // *Аспекти публічного управління*. – 2018. – Т. 6. – № 10. – С. 54-61. doi: 10.15421/151865.
20. Бортнік О. Менеджмент якості в органах місцевого самоврядування / О. Бортнік, С. Квітка, Т. Маматова, С. Серьогін. – Дніпро: Грані, 2015. – 140 с.
21. Серьогін С. М. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородін, Н. Т. Гончарук [та ін.]. – Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2016. – 276 с.
22. Бобровська О. Ю. Формування та реалізація інноваційної соціально орієнтованої моделі розвитку територій в Україні / О. Ю. Бобровська, Т. О. Савостенко, О. В. Каховська [та ін.]. – Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2016. – 124 с.
23. Монастирський Г. Л. Модернізаційна парадигма управління економічним розвитком територіальних спільнот базового рівня / Г. Л. Монастирський. – Тернопіль: Вид-во «Економічна думка» ТНЕУ, 2010. – 464 с.
24. Монастирський Г. Л. Адаптація муніципального управління в Україні до демократичних стандартів у контексті європейської інтеграції / Г. Л. Монастирський // *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. – 2014. – Вип. 119. – Част. II. – С. 15-22.
25. Воронкова В. Г. Муніципальний менеджмент / В. Г. Воронкова. – Київ: Професіонал, 2004. – 256 с.
26. Кравченко В. В. Основи муніципального менеджменту / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик, І. М. Салій. – Київ: Атіка-Н, 2003. – 304 с.
27. Тимчук М. Муніципальний менеджмент в системі управління економікою регіону / М. Тимчук. – Режим доступу: <http://soskin.info/ea/2000/9/20000991.html>
28. Словник основних термінів, що використовуються в муніципальному управлінні та державотворенні. – Режим доступу: <http://www.govforc.com/index.php?id=245>.
29. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
30. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад // Проект ДІАЛОГ «Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні» ; Асоціація міст України. – 2015. – Режим доступу: [http://www.auc.org.ua/sites/default/files/posibnik\\_gromadi\\_0.pdf](http://www.auc.org.ua/sites/default/files/posibnik_gromadi_0.pdf).

## REFERENCES

1. Andrews, R., & Van de Walle S. (2013). New Public Management and Citizens' Perceptions of Local Service Efficiency, Responsiveness, Equity and Effectiveness. *Public Management Review*, 15 (5), 762-783. doi: 10.1080/14719037.2012.725757.
2. Alonso, J.M., Clifton, J., & Díaz-Fuentes, D. (2015). Did New Public Management Matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size. *Public Management Review*, 17 (5), 643-660. doi: 10.1080/14719037.2013.822532.
3. Du Plessis, J., Hargovan, A., & Harris, J. (2018). *Principles of Contemporary Corporate Governance*. Cambridge: Cambridge University Press. doi: 10.1017/9781108329453.
4. Lauzadyte-Tutliene, A., Balezentis, T., & Goculenko, E. (2018). Welfare State in Central and Eastern Europe. *Journal of Scientific Papers Economics & Sociology*, 11 (1), 100-123. doi: 10.14254/2071-789X.2018/11-1/7.
5. Venter, A., Van der Walddt, C., Phutiagae, K., Khalo, T., Van Niekerk, D., & Nealer, E. (2007). *Municipal Management: Serving the People*. Cape Town, South Africa: Juta and Company Ltd.
6. Wiesel, F., & Modell, S. (2014). From New Public Management to New Public Governance? *Hybridization and Implications for Public Sector Consumerism. Financial Accountability & Management (in governments, public services and charities)*, 30 (2), 175-205. doi: 10.1111/faam.12033.
7. Rose, J., Flak, L.S., & Sæbø, Ø. (2018). *Stakeholder theory for the E-government context: Framing a value-oriented normative core*, 35 (3), 362-374. doi: 10.1016/j.giq.2018.06.005.
8. Sharov, Yu.P. (2001). *Stratehichne planuvannia v munitsypalnomu menedzhmenti: kontseptualni aspekty [Strategic Planning in Municipal Management: Conceptual Aspects]*. Kyiv: Vyd-vo UADU
9. Chykarenko, I.A. (2014). *Formuvannia systemy upravlinnia innovatsiinym rozvytkom terytorialnykh hromad [Formation of the management system for the innovative development of territorial communities]*. Dnipropetrovsk: DRIDU NADU [in Ukrainian].
10. Sharov, Yu.P., Chykarenko, I.A., & Bobrovska, O.Yu. et al. (2009). *Munitsypalni menedzhment [Municipal management]*. Kyiv: Atika [in Ukrainian].
11. Sharov, Yu.P. (2002). *Metodolohichni zasady stratehichnoho planuvannia v munitsypalnomu menedzhmenti [Methodological Basis of Strategic Planning in Municipal Management]*. *Extended abstract of doctor's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
12. Sharov, Yu.P., & Bezuhlyi, D.H. (2016). *Typolohiia proektiv mistsevoho samovriaduvannia ta yii vykorystannia dlia metodychnoi pidtrymky obgruntuvannia proektiv [Typology of local self-government projects and their use for methodological support of project substantiation]*. *Aspekty publichnoho upravlinnia*, 4 (6-7), 95-102. doi: 10.15421/151633 [in Ukrainian].
13. Bobrovska, O.Yu. (2016). *Korporatyvnist mistsevoho samovriaduvannia yak intehralnyi chynnyk yoho rozvytku [Corporate governance of local self-government as an integral factor of its development]*. *Aspekty publichnoho upravlinnia*, 4 (3), 74-85. doi: 10.15421/151609 [in Ukrainian].
14. Mamatova, T., & Kolpovska, A. (2014). *Uprovadzhenia kontseptsii sotsialnoi vidpovidalnosti v munitsypalnomu upravlinni: teoretychni zasady ta praktychni rekomendatsii shchodo standartyzatsii [Introduction of the concept of social responsibility in the municipal administration: theoretical principles and practical recommendations for standardization]*. *Standartyzatsiia, sertyfikatsiia, yakist*, 2, 13-19 [in Ukrainian].
15. Kondratynskyi, O.S. (2016). *Formuvannia hromadianskykh kompetentnostei terytorialnykh hromad z vykorystannia programno-tsilovykh pidkhodiv: teoretychnyi analiz [Formation of civil competencies of territorial communities using programmatic-targeted approaches: theoretical analysis]*. *Aspekty publichnoho upravlinnia*, 4 (4-5), 78-86. doi: 10.15421/151621 [in Ukrainian].
16. Olenkovska, L.P. (2015). *Deiaki aspekty pidhotovky marketynhovoii stratehii mista. Adaptatsiia marketynhovykh instrumentiv do potreb orhaniv mistsevoho samovriaduvannia [Some aspects of the preparation of the city's marketing strategy. Adaptation of marketing tools to the needs of local governments]*. *Investytsii: praktyka ta dosvid*, 6, 132-135 [in Ukrainian].
17. Sharov, Yu.P., & Serhiienko, E.O. (2012). *Orhanizatsiina kultura munitsypalnoho upravlinnia: osnovy formuvannia [Organizational Culture of the Municipal Government: The Basis of Formation]*. Dnipropetrovsk: DRIDU NADU, PP Fedorchenko O. O. [in Ukrainian].
18. Iarova, I.V., & Sharov, Yu.P. (2014). *Model mekhanizmu antykrizovoho upravlinnia v administratyvno-terytorialnomu utvorenni [Model of the mechanism of crisis management in the administrative-territorial formation]*. *Aspekty publichnoho upravlinnia*, 2 (8), 76-83 [in Ukrainian].
19. Chykarenko, I.A., Chykarenko, O.O., & Ushakova, A.S. (2018). *Dosvid stratehichnoho upravlinnia rozvytkom ob'iednanykh terytorialnykh hromad [The Experience of Strategic Management of the Development of the Unified Territorial Communities]*. *Aspekty publichnoho upravlinnia*, 6 (10), 54-61. doi: 10.15421/151865 [in Ukrainian].
20. Bortnik, O., Kvitka, S., Mamatova, T., & Serohin, S. (2015). *Menedzhment yakosti v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia [Quality management in local self-government bodies]*. Dnipro: Hrani [in Ukrainian].
21. Serohin, S.M., Sharov, Yu.P., Borodin, Ye.I., & Honcharuk, N.T. et al. (2016). *Upravlinnia stratehichnym rozvytkom*

- obiednanykh terytorialnykh hromad: innovatsiini pidkhody ta instrumenty [Management of strategic development of united territorial communities: innovative approaches and tools].* Dnipro: DRIDU NADU [in Ukrainian].
22. Bobrovska, O.Yu., Savostenko, T.O., & Kakhovska, O.V. et al. (2016). *Formuvannia ta realizatsiia innovatsiinoi sotsialno oriientovanoi modeli rozvytku terytorii v Ukraini [Formation and realization of an innovative socially oriented model of development of territories in Ukraine].* Dnipro: DRIDU NADU [in Ukrainian].
23. Monastyrskyi, H.L. (2010). *Modernizatsiina paradyhma upravlinnia ekonomichnym rozvytkom terytorialnykh spilnot bazovoho rivnia [Modernization paradigm of management of economic development of territorial communities of the basic level].* Ternopil: Vyd-vo «Ekonomichna dumka» TNEU [in Ukrainian].
24. Monastyrskyi, H.L. (2014). *Adaptatsiia munitsypalnoho upravlinnia v Ukraini do demokratychnykh standartiv u konteksti yevropeiskoi intehratsii [Adaptation of Municipal Governance in Ukraine to Democratic Standards in the Context of European Integration].* *Aktualni problemy mizhnarodnykh vidnosyn, 119 (Chapt. II), 15-22* [in Ukrainian].
25. Voronkova, V.H. (2004). *Munitsypalni menedzhment [Municipal management].* Kyiv: Profesional [in Ukrainian].
26. Kravchenko, V.V., Pittsyk, M.V., & Sali, I.M. (2003). *Osnovy munitsypalnoho menedzhmentu [Fundamentals of Municipal Management].* Kyiv: Atika-N [in Ukrainian].
27. Тумчук, М. *Munitsypalni menedzhment v systemi upravlinnia ekonomikoju rehionu [Municipal management in the system of economic management of the region].* Retrieved from: <http://soskin.info/ea/2000/9/20000991.html> [in Ukrainian].
28. *Slovnnyk osnovnykh terminiv, shcho vykorystovuiutsia v munitsypalnomu upravlinni ta derzhavotvorenni [A glossary of key terms used in municipal governance and state-building].* Retrieved from: <http://www.govfor.com/index.php?id=245> [in Ukrainian].
29. *Kontseptsiia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvit. 2014 r. № 333-r [Concept of Reform of Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine from April 1. 2014, № 333-p].* Retrieved from: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-r> [in Ukrainian].
30. *Praktychnyi posibnyk z pytan formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad [Practical guide on the formation of capable territorial communities]. (2015). Proekt DIALOG «Initsiatyva zakhystu prav ta predstavlenia interesiv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini»; Asotsiatsiia mist Ukrainy.* Retrieved from: [http://www.auc.org.ua/sites/default/files/posibnik\\_gromadi\\_0.pdf](http://www.auc.org.ua/sites/default/files/posibnik_gromadi_0.pdf) [in Ukrainian].

### **Чикаренко Ірина Аркадіївна**

Доктор з держ.упр., доцент  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України  
49044, м. Дніпро, вул. вул. Гоголя, 29

Email: [irina\\_chikarenko@ukr.net](mailto:irina_chikarenko@ukr.net)

### **Маматова Тетяна Валеріївна**

Доктор з держ.упр., проф.  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України  
49044, м. Дніпро, вул. вул. Гоголя, 29

Email: [tatyana.mamatova@gmail.com](mailto:tatyana.mamatova@gmail.com)

### **Chykarenko Iryna**

Dr., Assoc. Prof.  
Dnipropetrovsk regional institute for public administration National academy for public administration under the President of Ukraine  
29, Gogol st., Dnipro, 49044, Ukraine

### **Mamatova Tetiana**

Dr., Full Prof.  
Dnipropetrovsk regional institute for public administration National academy for public administration under the President of Ukraine  
29, Gogol st., Dnipro, 49044, Ukraine

Цитування: Чикаренко І. А. Розширення предметної сфери муніципального менеджменту / І. А. Чикаренко, Т. В. Маматова // Аспекти публічного управління. – 2019. – Т. 7 – № 1-2. – С. 43-52.

Citation: Chykarenko, I.A., & Mamatova, T.V. (2019). Rozshyrennia predmetnoi sfery munitsypalnoho menedzhmentu [The subject scale of municipal management extension]. *Public administration aspects, 7 (1-2), 43-52.*

## Становлення законодавчого регулювання лобізму в США як приклад для України

*Яровой Тихон, Міжрегіональна Академія управління персоналом*

Статтю присвячено дослідженню процесу становлення законодавчого регулювання лобізму в США. Розглянуто основні етапи виникнення та реформування відповідного регуляторного законодавства.

Автор акцентує увагу на особливостях формування законодавчого регулювання лобізму в США, обумовлених специфікою державотворчих та економічних процесів у цій країні, що мали місце протягом XIX – XX століть. Нормативно-правове регулювання лобістської діяльності в США формувалося поетапно. В якості перших елементів такого регулювання можна розглядати антимонопольну та антитрестову боротьбу держави в кінці XIX століття.

Наступним етапом стали «новий курс» Ф. Рузвельта, покликаний вивести економіку держави з великої депресії навіть всупереч інтересам великих корпорацій, та зусилля, спрямовані на протидію ідеологічному і політичному впливу з боку комуністичного і націонал-соціалістичного режимів СРСР та Німеччини відповідно.

Друга половина XX століття стала етапом більш зрілого, сучасного регулювання лобістської діяльності. Найбільш суттєві зміни були внесені Законом «Про розкриття лобістської діяльності» від 1995 року. Однак, з огляду на специфіку правової системи США, ряд прецедентів кінця XIX та початку XX століття залишаються чинними протягом всього періоду еволюції правового регулювання лобізму.

Незважаючи на колосальний досвід регулювання лобістської діяльності, навіть в США наразі не вирішено проблему розмежування лобізму і корупції, що обумовлює актуальність подальших наукових пошуків у цій сфері.

У статті також здійснено спробу розгляду перспектив апроксимації відповідного досвіду для використання в рамках подальшого нормативного врегулювання лобізму в Україні.

**Ключові слова:** лобізм; лобіювання; лобістська діяльність; Сполучені Штати Америки; конгресмен; нормативно-правове регулювання; представництво інтересів

## The emergence of legislative regulation of lobbying in the United States as an example for Ukraine

*Yarvoi Tykhon, Interregional Academy of Personnel Management*

The article is devoted to the study of the process of formation of legislative regulation of lobbying in the United States. The main stages of the emergence and reform of the relevant regulatory legislation are considered.

The author focuses on the peculiarities of the formation of legislative regulation of lobbying in the United States, due to the specifics of the state and economic processes in this country that took place during the XIX – XX centuries. Regulatory regulation of lobbying in the United States was formed in stages. The antimonopoly and antitrust struggle of the state at the end of the 19th century can be considered as the first elements of such regulation.

The next stage was the «new course» of F. Roosevelt, designed to bring the state's economy out of the great depression, even against the interests of large corporations and efforts to counter the ideological and political influence of the communist and national socialist regimes of the USSR and Germany, respectively.

The second half of the twentieth century became the stage of a more mature, modern regulation of lobbying. The most significant changes were made by the Law «On the disclosure of lobbying activities» of 1995. However, taking into account the specifics of the US legal system, a number of precedents of the late XIX and early XX centuries remain in force throughout the entire evolution of legal regulation of lobbyism.

Despite the enormous experience of regulating lobbying, even in the United States, the problem of distinguishing lobbying and corruption has not yet been resolved, which makes further scientific research in this area relevant.

The article also attempted to consider the prospects of approximation of relevant experience for use in the framework of further regulatory regulation of lobbyism in Ukraine.

**Keywords:** lobbyism; lobbying; lobbying activities; United States Congressman; Regulatory; representation of interests

## Становление законодательного регулирования лоббизма в США как пример для Украины

*Яровой Тихон, Межрегиональная Академия управления персоналом*

Статья посвящена исследованию процесса становления законодательного регулирования лоббизма в США. Рассмотрены основные этапы возникновения и реформирования соответствующего регуляторного законодательства.

Автор акцентирует внимание на особенностях формирования законодательного регулирования лоббизма в США, обусловленных спецификой государственных и экономических процессов в этой стране, имевших место в течение XIX – XX веков. Нормативно-правовое регулирование лоббистской деятельности в США формировалось поэтапно. В качестве первых элементов такого регулирования можно рассматривать антимонопольную и антитрестовую борьбу государства в конце XIX века.

Следующим этапом стали «новый курс» Ф. Рузвельта, призванный вывести экономику государства из великой депрессии даже вопреки интересам крупных корпораций, и усилия, направленные на противодействие идеологическому и политическому влиянию со стороны коммунистического и национал-социалистического режима СССР и Германии соответственно.

Вторая половина XX века стала этапом более зрелого, современного регулирования лоббистской деятельности. Наиболее существенные изменения были внесены Законом «О раскрытии лоббистской деятельности» от 1995 года. Однако, учитывая специфику правовой системы США, ряд прецедентов конца XIX и начала XX века остаются в силе в течение всего периода эволюции правового регулирования лоббизма.

Несмотря на колоссальный опыт регулирования лоббистской деятельности, даже в США пока не решена проблема разграничения лоббизма и коррупции, что обуславливает актуальность дальнейших научных поисков в этой сфере.

В статье также предпринята попытка рассмотрения перспектив аппроксимации соответствующего опыта для использования в рамках дальнейшего нормативного урегулирования лоббизма в Украине.

*Ключевые слова:* лоббизм; лоббирование; лоббистская деятельность; Соединенные Штаты Америки; конгрессмен; нормативно-правовое регулирование; представительство интересов

### Обґрунтування обраної теми дослідження

**П**ошук оптимальної моделі правового регулювання лобізму в Україні вимагає, в першу чергу, зосередження зусиль науковців на аналізі існуючих в найбільш розвинених країнах світу моделей. Вкрай цінним в даному контексті видається досвід Сполучених Штатів Америки (надалі – США), де спроби налагодити правове регулювання лобізму беруть свій початок з кінця XIX століття. Наразі США є країною, чия система регулювання лобістської діяльності є однією з найдосконаліших, прозорих та найбільш збалансованих. Все це обумовлює потребу дослідження досвіду формування нормативно-правового регулювання інституту лобізму в США та можливих шляхів апроксимації цього досвіду в українських реаліях сьогодення.

**Метою статті** є дослідження процесу становлення в США сучасної моделі правового регулювання лобізму.

### Аналіз попередніх досліджень і публікацій.

Дослідженню лобізму в інших країнах, зокрема і в Сполучених Штатах Америки, присвячували свою увагу ряд вітчизняних та зарубіжних вчених. Підґрунтям для даного дослідження стали окремі ідеї, напрацювання А. Байкова, А. Бентлі, О. Войнич, О. Гросфельд, О. Дягілева, М. Жукова, Є. Заславської, А. Євгенієвої, М. Лендьела, Р. Мацкевича, В. Нестеровича, А. Онупрієнко, О. Порфирович, В. Сумської, Є. Тихомирової, В. Федоренка та інших дослідників. Окрему увагу присвячено специфіці становлення цивілізованого лобізму в США в нерозривному взаємозв'язку з державотворчими процесами в цій країні.

### Основний зміст дослідження

Наразі США часто називають країною «класичного лобізму». Законодавче регулювання лобізму в США має глибоке коріння, воно виникло не як результат одномоментного політичного рішення, а формувалося

поступово, під впливом ряду об'єктивних факторів. Американська практика розвивалася шляхом введення заборон конкретних форм незаконної діяльності груп інтересів, причому майже кожен із кроків законодавця був відповіддю на черговий корупційний скандал, який розкривав той чи інший пласт тіншових відносин держави і бізнесу (серія гучних політичних скандалів 2000-х років підтверджує тіншову сферу відносин влади і підприємництва; прикладами є справа лобіста Д. Абромовфа про зв'язки зі співробітниками першої адміністрації Дж. Буша-мол., відставка сенатора Р. Нея із Огайо в контексті звинувачень в неетичному лобізмі та корупції тощо) [1].

Явище лобізму отримало особливу практичну значимість із початком активного економічного зростання в США в другій половині XIX століття. У цей історичний період відносини між владою і бізнесом часто (як, до речі, і в сучасній Україні) будувалися «поверх писаних правил», в обхід федерального законодавства, законів окремих штатів і антикорупційного законодавства. В епоху так званого «дикого капіталізму» в США підприємства досить часто укладали угоди, які суперечили правилам конкуренції та бізнес-етики, а часом і зовсім йшли на економічні злочини в гонитві за отриманням максимального прибутку [2]. У відповідь органи державної влади вживали заходів, які подекуди доходили до рівня втручання у внутрішні справи компаній. Антитрестове законодавство мало прецедентний характер, його формування супроводжувались тривалими судовими позовами, результат яких залежав від волі обох сторін, причому не без участі лобістів.

Згодом яскравим прикладом протистояння держави і бізнесу можна вважати опір зацікавлених груп політиці «нового курсу», що проводилася Ф. Рузвельтом із метою виведення економіки з кризи. Зокрема, в червні 1934 року Ф. Рузвельт ініціював внесення змін до закону «Про холдингові енергетичні компанії», ключовою метою яких було вивести енергетичну галузь з рук монополістів, примусово розділивши великі енергетичні компанії на ряд дрібніших. Ця ініціатива очікувано викликала запеклий опір з боку ре-

спубліканців і представників енергетичних компаній. До Конгресу були направлені сотні листів і телеграм з проханнями відхилити законопроект. У зв'язку з цим було сформовано спеціальний комітет з розслідування лобістської діяльності, очолюваний демократом від штату Алабама Х. Блеком (він же в 1935 році вніс до Конгресу проект закону про регулювання лобізму, який, щоправда, так і не був прийнятий). В результаті парламентських розслідувань вдалося внести зміни до закону «Про холдингові енергетичні компанії». Крім ключових пропозицій Президента США, до закону увійшли положення, що вимагають реєстрації лобістів енергетичних компаній, які згодом знайшли своє відображення і в інших розділах промислового законодавства, заклавши тим самим основи для прийнятого після Другої світової війни спеціального закону [3]. Таким чином, відокремлення лобізму як окремого інституту взаємовідносин влади і підприємництва мало свою історію, і прийняття відповідного закону базувалося на попередніх актах, що закладали підвалини регулювання лобістської діяльності бодай фрагментарно чи опосередковано.

В якості основи правового регулювання будь-якої організованої діяльності громадян США можна розглядати прийняту в 1789 році першу поправку до Конституції, яка гарантує право громадян на свободу слова, зібрань, право звертатися до офіційних органів зі скаргами. Її текст наступний: «Конгрес не повинен видавати жодного закону, що відноситься до встановлення релігії або забороняє вільне її проповідання, або обмежує свободу слова чи друку або право народу мирно збиратися і звертатися до уряду з петиціями про задоволення скарг» [4]. Однак перший крок до спеціального правового регулювання діяльності зацікавлених груп був зроблений аж в 1876 році, коли Палата Представників Конгресу США прийняла спеціальну резолюцію, що вимагала реєстрації лобістів у клерка палати. Резолюція свідчила: «Всі особи і корпорації, які наймають радників або агентів з метою представляти їх інтереси в зв'язку з будь-яким актом, що в будь-який час розглядається даною палатою або будь-яким її комітетом, повинні на-

зивати клерку палати прізвище і вказувати повноваження такого радника або агента; і жодна особа, прізвище та повноваження якої не було повідомлено таким чином, не може з'являтися в якості радника або агента в жодному комітеті цієї палати» [5]. Таким чином, прийняття резолюції стало реакцією Палати Представників на лобістський тиск та одночасно, спробою цей тиск систематизувати.

Варто зазначити, що процес становлення правового регулювання діяльності груп інтересів проходив не лише на федеральному рівні. В окремих штатах також вживалися заходи з регулювання представництва інтересів у процесі прийняття рішень у сфері законотворчості, при цьому статус лобістської діяльності визначався по-різному. Більшість американських штатів обрали шлях встановлення принципу відкритості діяльності лобістів. Так, в 1890 році Массачусетс прийняв закон, що вимагає від лобістів реєстрації та розкриття своїх витрат [6] (саме така форма контролю і обліку лобістської діяльності в подальшому буде прийнята й на федеральному рівні). Але були і такі штати, в яких вплив на процес прийняття нормативних актів було оголошено поза законом (зокрема Джорджія, Луїзіана, Теннесі і Техас) [6]. Так, наприклад, Генеральна асамблея Джорджії дала наступне визначення лобізму: «Будь-яке особисте клопотання, адресоване члену Генеральної асамблеї з проханням сприяти або перешкоджати, пропозицією голосувати за або проти будь-якого закону від особи, яка переслідує приватний або корпоративний інтерес щодо закону». Такі дії передбачали покарання у вигляді позбавлення волі на строк від 1 до 5 років [7]. Отже, лобізм в зазначених штатах прирівнювався до кримінальних злочинів.

Важливим етапом для регуляторного лобістського законодавства Сполучених Штатів став 1938 рік, коли було прийнято закон про реєстрацію іноземних агентів (ФАРА) [8], який зобов'язав представників зовнішньополітичного лобі реєструватися і звітувати щодо своєї професійної діяльності. Закон поширювався на випадки, коли одна зі сторін вела діяльність від імені іноземного уряду, зарубіжної політичної партії, незалежного суб'єкта чи іншого іноземного принципала,

що займається лобізмом або представляє інтереси цього іноземного клієнта [9]. Варто зауважити, що спочатку зазначений закон був прийнятий з метою протидії комуністичній і нацистській пропаганді, і лише в 1966 році до нього внесли поправки, які змінили акцент на економічну і політичну діяльність іноземних груп інтересів.

Закон 1938 року регулює діяльність іноземного лобі досі. З огляду на політичну вагу США в системі міжнародних відносин, іноземне лобі в штатах зберігає свій величезний вплив. Так, наприклад, питання про незалежність Косово тривалий час відкладалося через протидію сербського лобі в Конгресі США. Через лобістські канали ведеться інформаційна боротьба при регіональних міжнародних конфліктах – переможці формують образ агресора і жертви [10]. Наразі понад 135 держав мають своїх представників, орієнтованих на здійснення впливу при прийнятті рішень владними органами Сполучених Штатів. При цьому лобісти окремих країн мають незрівнянно більші можливості, порівняно з конкурентами. До таких можна віднести представників Ізраїлю, КНР, Японії.

У 1946 році Конгрес прийняв перший у світі федеральний закон «Про регулювання лобізму», відповідно до якого всі особи, що займаються лобістською діяльністю, були зобов'язані офіційно заявити про себе і пройти реєстрацію в нижній палаті Парламенту [11]. У 1954 році конституційність цього закону була визнана (підтверджена) Верховним Судом США. Закон був орієнтований на відділення лобізму від корупції в результаті того, що інформація про осіб, які займаються просуванням інтересів, про їхніх клієнтів і винагороди, а також про суми, виділені на витрати для досягнення лобістських цілей, ставала надбанням громадськості. Однак, закон 1946 року регулював діяльність лобістів виключно в органах законодавчої влади і не мав чіткого переліку обмежень як для самих лобістів, так і для державних службовців або колишніх чиновників. І, незважаючи на те, що він передбачав заборону давати хабарі і здійснювати прямий підкуп депутатів і сенаторів, докладного термінологічного, понятійного апарату в законі не було, так як і

не було чіткого розмежування понять «хабар» і «подарунок» [12].

Ці та інші прогалини був покликаний врегулювати прийнятий в 1995 році (на зміну закону 1946 року) і нині чинний закон «Про розкриття лобістської діяльності» [13]. Перше, що заслуговує на увагу і в цілому необхідне для запозичення вітчизняними розробниками законопроектів, – це розгорнутий понятійний апарат. Всього закон передбачає шістнадцять термінів. З огляду на те, що зазначений нормативний акт регулює діяльність лобістів як у законодавчих, так і у виконавчих органах влади, вводяться поняття «охоплена посадова особа законодавчих органів влади» і «охоплена посадова особа виконавчих органів влади», які розкриваються закритим переліком суб'єктів, що відносяться до таких (від Президента і Віце-президента до керівників внутрішньовідомчих структурних одиниць, їх помічників, радників, а також посадових осіб і службовців, які обіймають посади конфіденційного характеру). У практичному плані це означає, що взаємодія саме з цими представниками владних структур вважається лобістською діяльністю [13, part 2];

«Клієнтом» іменується будь-яка фізична або юридична особа, яка працює або наймає (за грошову або іншу винагороду) іншу фізичну особу, яка буде займатися лобістською діяльністю від імені даного клієнта. При цьому важливо, що фізична або юридична особа, штатні співробітники якої діють від її імені, є одночасно і клієнтом, і роботодавцем таких співробітників. Тобто по суті мова йде про те, що лобістами можуть виступати не лише найняті особи, а й штатні службовці клієнта, тобто передбачається існування «зовнішніх» і «внутрішніх» лобістів; Ключовим терміном в означеному законі є визначення «лобістської діяльності» – лобістські контакти і зусилля на підтримку таких контактів, включаючи підготовку і планування цієї діяльності, дослідження та іншу допоміжну роботу, які призначені в момент їх здійснення для використання в контактах, а також координації з лобістською діяльністю інших суб'єктів. Там же розкривається дефініція «лобістський контакт» – будь-яке усне або письмове повідомлення

(в тому числі в електронній формі), адресоване від імені клієнта охопленій посадовій особі (обох гілок влади) щодо: розробки, зміни або прийняття федерального законодавства (включаючи законодавчі ініціативи), федеральних адміністративних актів, що регулюють установлений, виконавчих наказів і будь-яких інших програм, політики або позиції Уряду США; управління федеральними програмами, включаючи управління федеральними контактами, позиками, дотаціями, дозволами або ліцензіями; призначення на посаду, що вимагають затвердження Сенатом. Важливою особливістю є досить широкий список дій, які не підпадають під визначення «Лобістський контакт», наприклад, повідомлення які робляться державними посадовими особами, що діють у межах своєї компетенції.

Важливим доповненням до понятійного апарату є уточнення, що особа, яка витрачає на лобістську діяльність менше 20% свого часу або ж отримує за свої послуги від своїх клієнтів менше 5 тис. дол. протягом 6 місяців, хоча й має численні контакти з членами законодавчих і виконавчих органів влади, не може вважатися лобістом. Таким чином, в Законі міститься досить докладний опис суб'єкта, об'єкта і поняття лобістської діяльності, що є ключовою вимогою для функціонування даного інституту в унормованому форматі.

Закон «Про розкриття лобістської діяльності» докладно регламентує порядок реєстрації та щоквартальної звітності лобістів, а також санкції за їх порушення [13, part 4-7]. З його прийняттям було внесено ряд інновацій до сфери регулювання діяльності іноземних лобістів, внаслідок чого Закон «Про реєстрацію іноземних агентів» 1938 року почав поширюватися тільки на агентів іноземних урядів і політичних партій. Тим самим американський законодавець продемонстрував гнучкість і вміння відповідати потребам мінливого глобального світу, в якому велику роль відіграють транснаціональні компанії і корпорації, які тепер мають змогу діяти нарівні з американськими.

В цілому новий Закон 1995 року, який регулює лобістську діяльність в США, можна віднести до числа найбільш досконалих про-

фільних законів у світі. Здавалося б, це відкриває чудову можливість для апроксимації цього досвіду. Але перед апологетами такого підходу постають дві проблеми: тіньова діяльність лобістських груп і адаптація подібного правового акту в Україні.

В пошуку шляхів вирішення першої проблеми, відразу ж слід зробити застереження, що спеціальним законом регулювання діяльності лобістів не обмежується. Тут важливими є етична сторона питання. В сфері етичного, професійного вдосконалення лобістської діяльності американці обрали шлях створення спеціальної громадської організації – Американської ліги лобістів (оформилася в 1979 році) [14]. Ліга видає щомісячний бюлетень, здійснює різноманітні просвітницькі програми і рекламні заходи, покликані створити образ високопрофесійного, чесно-го і непідкупного лобіста, сформувати імідж незалежної, успішної і поважної професії. У практичному плані цінність діяльності такої організації полягає у відкритості та зрозумілості професії лобіста (причому в позитивному антикорупційному її розумінні) для населення країни, в підвищенні етичних і професійних стандартів для самих лобістів, що частково може перешкоджати корупції і дозволяє виробляти продуктивну методику роботи в рамках чинного законодавства.

Однак, що стосується заангажованості сенаторів і членів Конгресу вже на етапі проведення виборчих кампаній, тобто спонсорвання їх передвиборних штабів зацікавленими групами з метою подальшої взаємодії з просування інтересів, то тут в США проблем чимало. З одного боку, тенденція обмеження можливостей фінансування кандидатів через добровільні пожертвування численних політичних комітетів і фізичних осіб-доброзичливців була закріплена Законом «Про федеральні виборчі кампанії» в 1975 році [15]. Закон дав чітке визначення поняттю політичних комітетів і ввів фіксовані обмеження (в грошовому еквіваленті) розміру пожертвування на адресу одного кандидата за один календарний рік (загальна сума внесків політичного комітету, створеного і підтримуваного національною політичною партією, не повинна перевищувати 25 тисяч доларів на рік; будь-якого іншого політичного комі-

тету – не більше 5 тисяч доларів, за винятком комітету, створеного і підтримуваного Державним комітетом з політичних партій). Також обмежувалися суми, які міг виділяти на виборчу кампанію сам претендент на посаду в законодавчих органах влади. З іншого боку, практика обмежень була різко перервана рішенням Верховного суду США 30 січня 1976, який виніс вердикт: передбачені в Законі обмеження на витрати кандидатами власних коштів, загальні витрати і незалежні витрати на виборчі кампанії суперечать першій поправці до Конституції США [16]. Знищення цих обмежень і невраховані витрати на партійне будівництво дозволяють констатувати, що досвід США в області регламентації фінансування виборчих кампаній дуже далекий від досконалості і має велику кількість лазівок, якими користуються групи інтересів, отримуючи тим самим можливість подальшого впливу на долю країни.

#### **Висновки**

Підводячи підсумки, варто підкреслити позитивний досвід США у сфері спеціального регулювання лобістської діяльності, про що свідчить прозорість результатів роботи зареєстрованих лобістів, а також їх кількісне збільшення (так, наприклад, лише за наступний рік після вступу в силу закону 1995 року лобістів зареєструвалося удвічі більше, ніж за попередні 6 років) [16]. Завдяки зусиллям Американської ліги лобістів вдалося відійти від сприйняття громадськістю лобізму як суто корупційного явища, що в свою чергу сприяє подальшому розвитку інститутів представництва. Але коли мова йде про викорінення тіньового, корупційного лобі, переважно це є перебільшення. Конгресмени і сенатори стають представниками інтересів різних зацікавлених суб'єктів ще на стадії виборчої кампанії. Не всі професійні лобісти дотримуються букви закону і професійної етики, про що свідчать численні політичні скандали. Можна зробити висновок, що повністю вирішити проблему корупції, пов'язаної з представництвом інтересів і наданням впливу на прийняття рішень державними діячами, поки що не вдалося навіть в США.

Щодо питання про можливість використання досвіду США у вітчизняних реаліях, воно видається доволі складним і потребує

подальших досліджень. Зокрема, на відміну від США, де великі корпорації виникали на основі приватної власності, що в свою чергу обумовило значну конкуренцію та породило велику кількість груп тиску, й зрештою – тривірневу модель лобізму (замовник – лобіст – законодавець / держслужбовець), в Україні групи тиску виникли в процесі при-

ватизації державного майна, оформились у великі кластери і часто безпосередньо впливають на законодавців / держслужбовців, що породжує дворівневу модель лобізму. Ймовірно, успішна апроксимація досвіду США стане можливою лише у випадку формування в Україні потужного прошарку середнього класу.

## БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Editorial «Due Vigilance in the Abramoff Scandal» // *The New York Times*. – 2006. – February 19; «Congressman in Lobbyist Scandal Resigns» // *The New York Times*. – 2006. – November 4.
2. Байков А. Страновые особенности лоббизма в США и Японии / А. Байков, А. Сушенцов // Журнал «Международные процессы». – 2010. – Том 8. – № 2.
3. Жуков М. В. История регулирования лоббизма в США / М. В. Жуков // Конституционное и муниципальное право. – Ноябрь 2012. – № 11.
4. Конституция США. – Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnstUS.htm>
5. Вавочкина И. Д. К истории регулирования лоббизма в США / И. Д. Вавочкина // Новая и новейшая история. – 2007. – № 1.
6. Legislation. Control of lobbying // *Harvard Law Review*. – 1932. – P. 1243.
7. Жуков М. В. История регулирования лоббизма в США / М. В. Жуков // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 11.
8. Официальный сайт Департамента юстиции США. – Режим доступа: <http://www.fara.gov/>
9. Толстых П. А. Профессиональный словарь лоббистской деятельности / П. А. Толстых. – Режим доступа: [http://www.lobbying.ru/dictionary\\_word.php?id=19](http://www.lobbying.ru/dictionary_word.php?id=19)
10. Кузнецов Г. С. Политический лоббизм: мировой опыт и возможности регулирования / Г. С. Кузнецов // Национальный институт развития современной идеологии. – М., 2009.
11. Толстых П. А. Практика лоббизма в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации / П. А. Толстых. – М., 2006. – С. 174
12. Заславская Е. М. Зарубежный опыт правового регулирования лоббистской деятельности в органах законодательной власти / Е. М. Заславская // Аналитический вестник Информационно-аналитического управления Аппарата Государственной Думы ФС РФ. – Выпуск 25. – М., 2003.
13. Lobbying Disclosure Act. – Retrieved from: [http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby\\_Disclosure\\_Act/TOC.htm](http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm)
14. American League of Lobbyists (ALL). Official website. – Retrieved from: <http://www.alldc.org/>
15. Limitations, contributions, and expenditures. (B), (C), (D) / Federal election campaign laws compiled by The Federal election Commission. – April 2008. – P. 61. – Retrieved from: <http://www.fec.gov/law/feca/feca.pdf>
16. Заславская Е. М. Зарубежный опыт правового регулирования лоббистской деятельности в органах законодательной власти / Е. М. Заславская // Аналитический вестник Информационно-аналитического управления Аппарата Государственной Думы ФС РФ. – Выпуск 25. – М., 2003.

## REFERENCES

1. Editorial «Due Vigilance in the Abramoff Scandal». (2006). *The New York Times*, February 19; «Congressman in Lobbyist Scandal Resigns». (2006). *The New York Times*, November 4.
2. Bajkov, A., & Sushencov, A. (2010). Stranovye osobennosti lobbizma v SShA i Japonii [Country Peculiarities of Lobbying in the USA and Japan]. *Zhurnal «Mezhdunarodnye processy»*, 8 (2) [in Russian].
3. Zhukov, M.V. (2012). Istorija regulirovanija lobbizma v SShA [The history of regulation of lobbying in the USA]. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo*, 11 [in Russian].
4. *Konstitucija SShA [US Constitution]*. – Retrieved from: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnstUS.htm> [in Russian].
5. Vavochkina, I.D. (2007). K istorii regulirovanija lobbizma v SShA [To the history of regulation of lobbying in the USA]. *Novaja i novejsaja istorija*, 1 [in Russian].
6. Legislation. Control of lobbying (1932). *Harvard Law Review*, 1243 [in Russian].
7. Zhukov, M.V. (2012). Istorija regulirovanija lobbizma v SShA [The history of regulation of lobbying in the USA]. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo*, 11 [in Russian].
8. *Oficial'nyj sajt Departamenta justicii SShA [Official website of the US Department of Justice]*. Retrieved from: <http://www.fara.gov/> [in Russian].

9. Tolstyh, P. A. *Professional'nyj slovar' lobbistskoj dejatel'nosti* [Professional dictionary of lobbying activity]. Retrieved from: [http://www.lobbying.ru/dictionary\\_word.php?id=19](http://www.lobbying.ru/dictionary_word.php?id=19) [in Russian].
10. Kuznecov, G.S. (2009). Politicheskij lobbizm: mirovoj opyt i vozmozhnosti regulirovanija [Political lobbying: world experience and opportunities for regulation]. *Nacional'nyj institut razvitija sovremennoj ideologii*. Moscow [in Russian].
11. Tolstyh, P.A. (2006). *Praktika lobbizma v Gosudarstvennoj Dume Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii* [Practice of lobbying in the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation]. Moscow [in Russian].
12. Zaslavskaja, E.M. (2003). Zarubezhnyj opyt pravovogo regulirovanija lobbistskoj dejatel'nosti v organah zakonodatel'noj vlasti [Foreign Experience of Legal Regulation of Lobbying in the Legislature]. *Analiticheskij vestnik Informacionno-analiticheskogo upravlenija Apparata Gosudarstvennoj Dumy FS RF*, 25. Moscow [in Russian].
13. *Lobbying Disclosure Act*. Retrieved from: [http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby\\_Disclosure\\_Act/TOC.htm](http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm)
14. *American League of Lobbyists (ALL)*. Official website. Retrieved from: <http://www.alldc.org/>
15. Limitations, contributions, and expenditures. (B), (C), (D). (2008). *Federal election campaign laws compiled by The Federal Election Commission*. Retrieved from: <http://www.fec.gov/law/feca/feca.pdf>
16. Zaslavskaja, E.M. (2003). Zarubezhnyj opyt pravovogo regulirovanija lobbistskoj dejatel'nosti v organah zakonodatel'noj vlasti [Foreign Experience of Legal Regulation of Lobbying in the Legislative Authorities]. *Analiticheskij vestnik Informacionno-analiticheskogo upravlenija Apparata Gosudarstvennoj Dumy FS RF*, 25. Moscow [in Russian].

**Яровой Тихон Сергійович**

Канд. з держ. упр., доцент  
Міжрегіональна Академія управління персоналом  
02000, м. Київ, вул. Фрометівська, 2

**Yarovoi Tykhon**

P.h.D., Assoc. Prof.  
Interregional Academy of Personnel Management  
2, Frometivska st., Kyiv, 02000, Ukraine

Email: [tikhon\\_9663963@ukr.net](mailto:tikhon_9663963@ukr.net)

Цитування: Яровой Т. С. Становлення законодавчого регулювання лобізму в США як приклад для України / Т. С. Яровой // Аспекти публічного управління. – 2019. – Т. 7 – № 1-2. – С. 53-60.

Citation: Yarovoi, T.S. (2019). Stanovlennia zakonodavchoho rehuliuвання lobizmu v SShA yak pryklad dlia Ukrainy [The emergence of legislative regulation of lobbying in the United States as an example for Ukraine]. *Public administration aspects*, 7 (1-2), 53-60.

## Социально-философский анализ христианской эсхатологии в диалоге государственного управления и теологии

*Мартышин Денис, Межрегиональная академия управления персоналом*

В статье рассматриваются важнейшие вопросы философии истории, смысла человеческой жизни, вопросы о цели истории и вопросы, связанные с христианской эсхатологией и государственным управлением. Подробно освещается проблематика взаимоотношения христианства и культуры, роль человека в истории.

Христианская теология органически соединяется с государственным управлением, философией, историей, образуя в результате единое христианское учение, в котором богословский аспект является существеннейшей гранью философии истории современной науки. Автор убежден, что история – это глубокий творческий процесс, путь постижения духовных смыслов, а не стихийная цепь случайных событий. Сегодня необходима реконструкция христианской эсхатологической прогностики с учетом достижений и наработок государственного управления, религиозной философии, политологии, социологии и философии истории.

Статья непосредственно связана с осмыслением основных аспектов христианской истории в контексте государственного строительства. И это возрастание научного интереса к пониманию процессов христианской истории вполне объяснимо. Важно иметь виду, что в эпоху глобальных вызовов человечества, как никогда, в науке усиливается потребность понять всю сложную и противоречивую цепь исторических событий, понять их вечный, абсолютный смысл, чтобы не ошибиться в выборе духовных векторов дальнейшего развития современного общества.

Эсхатология возвращает современному человеку не только веру в Бога, но и веру в трансформацию самой истории, в возможность построить жизнь церковной общины, семьи, рабочего коллектива, государства и всего общества в соответствии с ценностями своей религии. От церкви должна исходить стратегическая инициатива, которая бы указала и перспективу восстановления общечеловеческого единства на основе библейского откровения.

Автор настаивает на том, что современному человечеству, чтобы выжить, судя по всему, требуется серьезное преобразование массового сознания в духе религиозной традиции. Можно сказать, что история требует не только экономического роста, финансового благосостояния, но и торжества духа, нравственных категорий и религиозных ценностей. Христианская философия истории – это не учение о безличных механизмах мировой эволюции (прогресса), не набор политических программ или идеологических шаблонов, выполняющих нормативную роль в социуме, а проповедь о Боге, о вечных и абсолютных ценностях бытия, преобразующих всю мировую историю.

**Ключевые слова:** *Эсхатология; ценности; философия истории; государственное строительство; теология; христианство; глобализация; религия; надежда; политика; духовный опыт; церковь*

## Social-philosophical analysis of christian eschatology in the dialogue of public administration and theology

*Martyshyn Denys, Interregional Academy of Personnel Management*

The article deals with the most important questions of the philosophy of history, the meaning of human life, questions about the purpose of history and issues related to Christian eschatology and public administration. The problems of the relationship between Christianity and culture, the role of man in history are covered in detail.

Christian theology is organically combined with state administration, philosophy, history, forming as a result a unified Christian doctrine, in which the theological aspect is the most important facet of the philosophy of history of modern science. The author is convinced that history is a deep creative process, a way to comprehend spiritual meanings, and it's not a spontaneous chain of random events. Today it is necessary to reconstruct the Christian eschatological prognostic, taking into account the achievements and developments of public administration, religious philosophy, political science, sociology and philosophy of history.

The article is directly related to understanding the main aspects of Christian history in the context of state formation. And this growing scientific interest towards understanding the processes of Christian

history is quite explicable. It is important to keep in mind that in an era of global challenges for mankind, more than ever, science increases the need to understand the entire complex and contradictory chain of historical events, to understand its eternal, absolute meaning, so as not to err in choosing the spiritual vectors for the further development of modern society.

Eschatology returns to modern man not only faith in God, but also faith in the transformation of history itself, in the opportunity to build the life of the church community, family, working community, the state and the whole society in accordance with the values of their religion. A strategic initiative must come from the Church, which would indicate the prospect of restoring universal unity based on biblical revelation.

The author insists that modern humanity in order to survive seems to require a serious transformation of the mass consciousness in the spirit of religious tradition. It can be said that history requires not only economic growth, financial well-being, but also the triumph of spirit, moral categories and religious values. Christian philosophy of history is not a teaching about impersonal mechanisms of world evolution (progress), not a set of political programs or ideological patterns that play a normative role in society, but a sermon on God, on eternal and absolute values of being, transforming the entire world history.

**Keywords:** *eschatology; values; philosophy of history; state formation; theology; Christianity; globalization; religion; hope; politics; spiritual experience; Church*

## Соціально-філософський аналіз християнської есхатології в діалозі державного управління та теології

*Мартин Денис, Міжрегіональна академія управління персоналом*

У статті розглядаються найважливіші питання філософії історії, сенсу людського життя, питання про мету історії і питання, які пов'язані з християнською есхатологією і державним управлінням. Детально висвітлюється проблематика взаємин християнства і культури, роль людини в історії.

Християнська теологія органічно з'єднується з державним управлінням, філософією, історією, утворюючи в результаті єдине християнське вчення, в якому богословський аспект є суттєвою гранню філософії історії сучасної науки. Автор переконаний, що історія – це глибокий творчий процес, шлях досягнення духовних смислів, а не стихійний ланцюжок випадкових подій. Сьогодні необхідна реконструкція християнської есхатологічної прогностики з урахуванням досягнень та напрацювань державного управління, релігійної філософії, політології, соціології та філософії історії.

Стаття безпосередньо пов'язана з осмисленням основних аспектів християнської історії в контексті державотворення. І це зростання наукового інтересу до розуміння процесів християнської історії можна пояснити. Важливо мати на увазі, що в епоху глобальних викликів людства як ніколи в науці посилюється потреба зрозуміти увесь складний і суперечливий ланцюжок історичних подій, зрозуміти їх вічний, абсолютний сенс, щоб не помилитися у виборі духовних векторів подальшого розвитку сучасного суспільства.

Есхатологія повертає сучасній людині не тільки віру в Бога, але і віру в трансформацію самої історії, в можливість побудувати життя церковної громади, сім'ї, робочого колективу, держави і усього суспільства у відповідності до цінностей своєї релігії. Від церкви повинна виходити стратегічна ініціатива, яка б вказала і перспективу відновлення загальнолюдської єдності на основі біблійного відкриття.

Автор наполягає на тому, що сучасному людству, щоб вижити, судячи з усього, буде потрібно серйозне перетворення масової свідомості в дусі релігійної традиції. Можна сказати, що історія вимагає не тільки економічного зростання, фінансового добробуту, а й зміцнення духу, моральних категорій і релігійних цінностей. Християнська філософія історії – це не вчення про безособові механізми світової еволюції (прогресу), не набір політичних програм або ідеологічних шаблонів, які виконують нормативну роль в соціумі, а проповідь про Бога, про вічні і абсолютні цінності буття, які перетворюють всю світову історію.

**Ключові слова:** *Есхатологія; цінності; філософія історії; державне будівництво; теологія; християнство; глобалізація; релігія; надія; політика; духовний досвід; церква*

### Постановка проблемы.

**Г**лобальные трансформации XXI века, стремительные изменения в человеческой жизни, экономические и политические реформы, стремительные преобразования в области информационных технологий актуализируют вопросы о сущности и смысле человеческого бытия. Исторические, политические, экономические и культурные ориентиры верующего человека, живущего в контексте нынешнего быстро меняющегося мира, в условиях нового глобального кризиса человечества должны формироваться на незыблемом фундаменте вероучения церкви и современной науки. В условиях модернизации общества, информатизации сознания современного человека и новых глобальных вызовов цивилизации особую актуальность приобретает христианское учение о последних временах, смысле, цели и развитии человеческой истории – эсхатология. Любая богословская мысль содержит в себе эсхатологические импульсы, поскольку она обращена к миру будущего, философии истории, прогностики и осмыслению настоящего через призму грядущего Царства Божьего. Напомним, что христианская философия истории (историософия) занимается мировоззренческими проблемами, важными не только для основного богословия, истории, христианской апологетики, но и для государственного управления. Это вопросы первопричины и целенаправленности истории, прогресса и регресса, универсальности и разветвленности, детерминизма, свободной воли человека и Божественного Промысла [14, с. 8].

Вопросы эсхатологии и связанные с ней геополитические концепции развития мира, социальная активность христианских общин, социальное служение церкви все в большей мере привлекают к себе внимание не только богословов, религиозных мыслителей, но и светских ученых в области государственного управления, политологов и футурологов. Социальное учение церкви связывает с эсхатологией процессы преодоления негативных последствий глобализации, моральной деградации, политических и финансовых кризисов.

По нашему мнению, возникновение

интереса к вопросам конца человеческой истории объясняется не только влиянием футурологических прогнозов будущего, но также и той сложной противоречивой геополитической ситуацией, которая сложилась в современном мире. Вынуждены признать, что на фоне морализаторских церковных разговоров о «грязной политике» под фарисейской вывеской невмешательства в дела мира большинство христиан рассматривает эсхатологию церкви исключительно как науку о «загробном мире души», мытарствах или в лучшем случае воспринимают ее как «благочестивое предание старцев» о «последних временах» и времени пришествия антихриста. Именно об этом говорит видный церковный публицист, религиовед С. В. Чапнин: «Проповедь как форма актуального, содержательного высказывания практически исчезла. В ней крайне мало богословия, аскетики и даже желания поделиться духовным опытом – в большинстве случаев немного истории плюс бесконечное морализаторство» [20, с. 43].

### Анализ исследований и публикаций.

В последнее время в свет вышло немало монографий, статей, книг, связанных с проблематикой эсхатологической мысли христианства. Но до сих пор понятие «эсхатология» для многих не только светских исследователей, но и богословов остается крайне неопределенным. Самые разные смыслы и идеи вкладываются в понятия, касающиеся основ философии истории и эсхатологии. Для одних эсхатология – это философское обозрение прошлого и прогнозирование будущего человечества, для других – это исследование общих законов социального развития и духовного становления общества. Ну а для третьих эсхатология – теория исторического познания и изучение религиозной мифологии. Сообразно с этими философскими определениями эсхатологию можно определить как богословское обозрение истории человечества или как познание законов духовной и общественной жизни в истории [1, с. 95-100].

В этом контексте совершенно очевиден исследовательский интерес к вопросам конца света и последних дней жизни человечества. Современная философия истории, эсха-

тологическая мысль, футурология связаны с именами выдающихся западных философов Альберта Швейцера, Освальда Шпенглера, Арнольда Джозефа Тойнби, Карла Барта, Рудольфа Бультмана, Семьюэля Хантингтона, Френсиса Фукуямы [17, 18].

Огромный вклад в развитие христианской эсхатологии в ее теоретическом аспекте внесли известные религиозные мыслители и богословы: Владимир Соловьев, Лев Тихомиров, Лев Карсавин, Николай Бердяев, Семен Франк, Николай Федоров, протоиерей Сергей Булгаков, Антон Карташев, протоиерей Георгий Флоровский, протопресвитер Александр Шмеман, протоиерей Александр Мень [16].

На сегодняшний день эсхатологической проблематикой занимаются известные православные богословы: патриарх Варфоломей (Архондонис), митрополит Михаил (Лярош), митрополит Георгий (Ходр), митрополит Иоанн (Зизиулас), митрополит Каллист (Уер), митрополит Александр (Драбинко), митрополит Иларион (Алфеев), архимандрит Кирилл (Говорун), протоиерей Виталий Косовский, протоиерей Владимир Кашлюк, протоиерей Андрей Дудченко, диакон Павел Гаврилюк, профессора А.И.Осипов, Ю.П.Черноморец, С.М.Бортник [3, 5, 6, 7].

Исследовательское проблемное поле эсхатологии связано с именами известных христианских мыслителей и богословов: Юргена Мольтмана, Николаса Томаса Райта, Томаша Шпидлика, Ганса Кюнга, Дэвида Бенгли Харта, Христа Яннараса, Карла Христиана Фельми [1, 2, 3, 7, 14, 15].

Отметим, что важными трудами в области философии, политологии и одновременно религиозной эсхатологии остаются работы русского философа профессора А.С.Панарина [12, 13]. В своих исследованиях он рассматривал вопросы либерального и одновременно так называемого секулярного конца истории, политической тирании, экономического детерминизма, гегемонии западных развитых стран мира над менее развитыми странами третьего мира. Философ был глубоко убежден в том, что без учета этих общественнополитических реалий, без научно-богословского анализа социальной

проблематики современного общества, синергии науки и религии вряд ли возможно определить научную значимость христианской богословской мысли.

Сегодня необходима реконструкция христианской эсхатологической прогностики с учетом достижений и наработок государственного управления, религиозной философии, политологии, социологии и философии истории. Подробно о влиянии эсхатологии на политику и идеологию размышляет профессор Юрген Мольтман, напоминая, что теология всегда и везде публична, и находится на стыке интересов общества. Он пишет: «Эсхатологическая проблема современности является не только богословской, но и политической проблемой» [9, с. 4].

#### **Цель исследования.**

Выявить существенные черты христианской эсхатологии в диалоге с государственным управлением. В частности определим следующие основные познавательные задачи:

– выявить и проанализировать предмет христианской эсхатологии в современной науке;

– определить структуру философии истории в государственном управлении;

– с помощью детального анализа христианской эсхатологии рассмотреть основные аспекты философии истории церкви, осмыслить вопрос диалога христианства и цивилизации, церкви и государства, а также изучить вопрос взаимоотношения христианства и культуры, роли человека, народа в истории.

#### **Изложение основного материала.**

Жизнь христианина и процессы современной геополитики, государственного строительства, казалось бы, лежат в различных измерениях, но в реальности они неизбежно пересекаются и взаимодействуют. Человек живет не только религиозными идеями, но и сугубо земными интересами. Политика, государство, экономические детерминанты в немалой степени ответственны за склад характера, образ жизни целых народов, живущих на земле. И в этой сфере порой возникают достаточно острые коллизии. Отдаляясь от христианских ценностей, государство, политика, экономика, культура и общество в целом становятся бездуховными, теряют нравственные и гуманистические ориенти-

ры. В конечном итоге это приводит к негативным социальным последствиям. Вполне очевидно, что современный человек является свидетелем процесса формирования нового глобального мира, новой парадигмы человеческого бытия уже без доминирования религиозных ценностей [4].

Поэтому, занимаясь теоретическими и практическими вопросами государственного управления, исследователям необходимо выстраивать диалог между представителями светской и церковной науки. Человечеству требуется срочное обретение качественно новой парадигмы развития. И здесь апелляция к теории прогресса, философии потребления, материального благополучия и теологии процветания вряд ли окажется состоятельной. Только подлинная свобода, демократия, модель аскетического отношения к миру, парадигма любви, согласия, консенсуса и платформа обсуждения существующих проблем человечества, способны дать новый импульс в обновлении жизнеутверждающих основ современного государства. Об этом напоминает известный западный богослов Юрген Мольтман: «Основной принцип демократии – это суверенитет народа; это основа современного правового государства... Если властитель нарушает союз Бога с народом, то именем Бога заповедано сопротивление. Союз Бога с народом – божественный, значит абсолютный, союз власти с народом – человеческий, значит относительный. Человеческая власть должна функционировать по законам Божьего завета-союза. Легко увидеть следы этого федерального богословия в современном конституционном государстве» [10, с. 195].

Сейчас, когда мир вплотную столкнулся с новым мировым финансово-экономическим кризисом, с крайностями новых форм тотально секуляризированной политики, экономики и культуры, приходит пора вспомнить человеку о нравственных и религиозных истоках социальной реальности человечества. И вместо того чтобы винить в своих бедах, несчастьях кого-то, христианскому миру уместнее говорить и заботиться о личной ответственности и о реальных путях преображения мира на основе евангельских ценностей. Для этого нужны

«мудрость, решимость хранить веру, желание стать сильным и проводить инновации» [19, с. 231], – заключает президент США Дональд Трамп.

Христиане выполняют свой долг по отношению к миру, если поймут его, критически оценят гибельные и кризисные пути его развития и попытаются, насколько это возможно, привести современного человека к Творцу. Без диалога светской и церковной науки, без повышения престижа богословской работы внутри самой церкви и общества трудно рассчитывать на кардинальные, позитивные трансформации общественного сознания украинского общества.

С позиции христианской теологии, эсхатология – это в первую очередь богословие надежды, богословская перспектива христианского будущего, соотносящаяся с настоящим моментом. Отметим, что христианская эсхатология – это не расписание страшного суда, не экзальтированные мечты о далеком светлом будущем, а событие встречи с Богом, прикосновение к Его Царству в Евхаристии здесь, сейчас и сегодня. Эсхатологическое «теперь» – сердцевина христианской философии истории. Учение Христа, проповедь апостолов, жизнь святых отцов церкви, молитвы верующего народа, социальное учение церкви, диалог религии и науки имеют прямое отношение к формулированию ответов христианского общества на все вопросы современной цивилизации. А. Д. Тойнби говорил: «Исторические религии могут оказать человеку неоценимую помощь в поисках непосредственного соприкосновения с конечной духовной реальностью за пределами явлений вселенной и вне их» [18, с. 267].

Иными словами, христианское мирозерцание, пронизанное эсхатологией, акцентирует внимание человека на живой вере, духовной радости, социальном действии, христианской мотивации и надежде, побеждающей всякое замешательство, растерянность и бессилие нынешнего человечества перед глобальными вызовами современного мира.

Вполне допускаем, что научные изыскания в области эсхатологии могут вызвать ряд справедливых критических замечаний. С одной стороны, в определенных кругах церковной общественности могут возникнуть

тенденции критицизма за увлечение исследователями политологией, геополитикой. С другой стороны, как правило, в кругах представителей академической светской науки (государственное управление, политология, социология, философия, история) может появиться критика за попытку интегрировать теологию и религию в научную методологию, которую принято рассматривать в парадигме эмпирики и материалистического прочтения истории человечества.

Глубоко убеждены, что сегодня, когда церковь каждый день сталкивается с новыми вопросами, вовлекается в сложные процессы политической жизни, геополитики, культуры, модернизации, христианам нужно научиться говорить не только о молитве, добродетелях, духовности, но и о тех мучительно больших, сложных и противоречивых вопросах государственного строительства, которые ставит перед ними сама жизнь [8].

Согласно социальной мысли христианства, религиозной общине важно не только молиться, но и учиться мыслить, понимать современное общество, его проблемы, а также излагать собственные взгляды в диалоге с представителями науки, государства и СМИ [11].

В контексте библейского откровения верующий человек, не поддаваясь информационной пропаганде, гибридной войне, должен быть всегда готов «дать ответ с кротостью и благоговением» (1 Пет. 3: 15). Современному христианину как никогда необходимо писать о существующих проблемах и не ввергать церковные приходы в «социальное гетто», «партизанское подполье», информационную изоляцию или идти в фарватере постоянных компромиссов с собственной совестью.

Христианская теология, вступая в конструктивный диалог с политологией, государственным управлением, одновременно решает определенные задачи:

- внедрение эсхатологической мысли христианства в структуру современной науки;
- привлечение внимания исследователей к проблемам общей теории христианской философии истории и движущим религиозным силам истории.

Важно отметить, что эсхатология несет в себе большой нравственный и этический импульс преобразования человеческой исто-

рии. Рассматривать и изучать христианскую эсхатологию следует именно в этом контексте, т. е. в неразрывной связи теологии с гуманитарными науками.

Исследователь эсхатологии церкви находится в постоянном поиске нравственной правоты исторического бытия, исполненный желания не только понять мир, но и преобразовать его в соответствии с библейскими заповедями. В условиях глобального кризиса современной цивилизации возврат к эсхатологическому мышлению и богословскому прогнозированию будущего – жизненно необходимая платформа выживания человечества.

Убеждены, что христианская теология должна освободиться от страха выражения своих мыслей и стать на путь поиска новых богословских смыслов, приближающих человека не только к Богу, но и современному обществу. Парадигма образования современной Украины предполагает, на наш взгляд, выявление диалога светской и богословской науки, к которым можно отнести:

- устойчивый интерес общества к социальной, политической и экономической проблематике современного мира с позиций теологии и социального учения христианской церкви;
- потребность современного человека в изучении эсхатологии церкви, духовного опыта христианства для определения ценностных векторов бытия и решения важных проблем человечества;

- неприятие авторитарных форм правления, политической диктатуры, ущемления прав, свобод граждан и защита свободы слова [14, с. 7].

Обращение к эсхатологической парадигме в науке ставит основные задачи выявления специфики христианской эсхатологии, исходных структурообразующих теологических координат, характера отношений человека с Богом, историей и смысла последней, связи прошлого с настоящим и будущим. Архимандрит Кирилл (Говорун) отмечает, что картина истории, которую изображает подлинное и настоящее христианство, «красочна и многообразна, в отличие от той черно-белой, которую рисуют себе фундаменталисты» [5, с. 110].

Согласно христианской теологии, человеческая история имеет смысл лишь в том

случае, если она формируется на метафизическом, религиозном фундаменте и ведет человечество к определенной конкретной духовной цели. История случайных фактов и событий бессмысленна. Социальные и исторические реалии бытия через призму библейского откровения оказываются фундаментом христианского будущего. Бесконечный процесс биологического детерминизма, экономической, политической гегемонии и авторитаризма означает лишь торжество смерти как следствия грехопадения человечества. Только существование Творца и замысел Бога о мире может сообщить смысл мировому историческому процессу. Смысл человеческой истории лежит за пределами самой истории, за пределами повседневной жизни человека и социума.

Таким образом, можно условно сформулировать основные тезисы христианской эсхатологии в социальной проблематике:

- пришествие в мир Богочеловека Христа Спасителя привнесло в мировую историю духовнонравственные координаты развития общества и направило социальные векторы движения к Царству Божию;
- религиозные ценности и духовные устремления человечества – основные движущие силы в истории народов;
- духовная и социальная активность христианства напрямую связана с проповедью Евангелия и эсхатологическим прогнозированием будущего всего человечества;
- благая весть Христа несет современному обществу свободу от биологического детерминизма, политического авторитаризма и экономической целесообразности [14, с. 16].

Понятно, что эсхатологическая парадигма Церкви не уводит верующего от насущных вопросов социального бытия, как утверждают скептики и циничные прагматики. Богословие церкви является мощным инструментом конструирования, прогнозирования социальной реальности человека и может быть вполне востребовано наукой государственное управление.

Таким образом, эсхатология рассматривается нами как определенный теоретический фундамент, способствующий диалогу церковной и светской науки. Христианская философия истории вполне может стать от-

правной точкой в формулировании многих, как теоретических, так и практических вопросов современной научной мысли.

Для нас эсхатология является интегральной богословской дисциплиной, объединяющей историю, сотериологию, догматику, нравственное богословие, социологию, философию и государственное управление. Глубоко убеждены, что эсхатология церкви проливает свет не только на будущее человечества, но и на прошлое, мотивируя действия христианина в настоящем.

#### **Выводы.**

Подводя итог, отметим. Впервые, сегодня открываются возможности для кардинального изменения роли эсхатологии в самой теологической науке, в преобразовании церковно-приходской и общественной жизни современного социума. Эсхатология является неременной составной частью цельной теологической системы христианского богословия. Еще до недавнего времени ее проблематика либо ограничивалась последними главами учебника по догматике, либо фокусировалась на загробной участи души после смерти. Важно иметь в виду, что эсхатология, несмотря на пробудившийся к ней в последнее время интерес в сфере политологии, геополитики, экклезиологии пока остается недостаточно исследованным проблемным полем богословской мысли.

Вовторых, активно интегрируя эсхатологию в государственное управление, перед христианами богословами открываются принципиально новые горизонты деятельности:

- богословское теоретическое осмысление вызовов глобализации с точки зрения эсхатологической мысли христианства;
- выработка концептуальных подходов, моделей и технологий выхода современного общества из глобальных кризисов;
- практические действия христианских приходов на пути духовного обновления, социального реформирования и модернизации общества;
- научный поиск новых парадигм взаимодействия светской науки и христианского богословия, учитывающих особенности исторического прошлого Украины, религиозной культуры вселенского христианства и национального развития украинского общества.

## БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Аверинцев С. Софія-Логос / С. Аверинцев // Словник. 2-ге видання. – Київ: Дух і Літера, 2004. – 640 с.
2. Бердяев Н. А. Дух и реальность / Н. А. Бердяев. – М.: АСТ; Харьков: Фолио, 2003. – 679 с.
3. Варфоломей. Приобщение к таинству: Православие в третьем тысячелетии / Всесвятейший Вселенский Патриарх Варфоломей. – М.: Эксмо, 2008. – 368 с.
4. Казанова Х. По той бік секуляризації: релігійна та секулярна динаміка нашої глобальної доби / Х. Казанова. – Київ: Дух і Літера, 2017. – 264 с.
5. Кирилл (Говорун). Фундаментализм в восточном христианстве // Политическое богословие / Кирилл. – М.: ББИ, 2019. – С. 92-112.
6. Кирило (Говорун). Українська публічна теологія / Кирило. – Київ: Відкритий Православний Університет Святої Софії-Премудрості, Дух і Літера, 2017. – 144 с.
7. Кюнг Г. Христианский вызов / Г. КАНс. – М.: ББИ, 2012. – 465 с.
8. Мартишин Д. С. Діалог Української Православної Церкви та суспільства у процесі політичних трансформацій України / Д. С. Мартишин. – Київ: ДП «Вид. дім «Персонал», 2017. – 272 с.
9. Мольтман Ю. Пришествие Бога. Христианская эсхатология / Ю. Мольтман. – М.: ББИ, 2017. – 387 с.
10. Мольтман Ю. Терроризм и политическое богословие // Политическое богословие / Ю. Мольтман. – М.: ББИ, 2019. – С. 189-200.
11. Основи соціальної концепції Української Православної Церкви. – Київ: Інформ.-вид. центр УПЦ, 2002. – 80 с.
12. Панарин А. С. Православная цивилизация в глобальном мире / А. С. Панарин. – М.: Эксмо, 2003. – 544 с.
13. Панарин А. С. Стратегическая нестабильность в XXI веке / А. С. Панарин. – М.: Эксмо, Алгоритм, 2004. – 640 с.
14. Пеций Михаил. Современные проблемы христианской философии истории / Михаил Пеций, Дионисий Мартышин. – Киев: ДП «Изд. дом «Персонал», 2016. – 124 с.
15. Райт Т. Главная тайна Библии: Смерть и жизнь после смерти в христианстве / Т. Райт. – М.: Эксмо, 2009. – 384 с.
16. Раметов И. А. Вклад русской религиозной философии в развитие социального учения Православной Церкви / И. А. Раметов, Д. С. Мартышин. – Киев: ДП « Вид. дім «Персонал», 2016. – 124 с.
17. Мартышин Дионисий. Религиозная этика: краткий конспект лекций для студентов-заочников / Дионисий Мартышин. – Киев: ДП «Издат. дом «Персонал», 2011. – 82 с.
18. Тойнби А. Дж. Пережитое. Мои встречи / А. Дж. Тойнби. – М.: Айрис-пресс, 2003. – 672 с.
19. Трамп Д. Былое величие Америки / Д. Трамп. – М.: Эксмо, 2016. – 256 с.
20. Чапнин С. В. Церковное возрождение. Итоги / С. Чапнин. – М.: Эксмо, 2018. – 192 с.

## REFERENCES

1. Averyntsev, S. (2004). Sofia-Lohos [Sofia-Logos]. *Slovyk. 2-nd ed.* Kyiv: Dukh i Litera [in Ukrainian].
2. Berdjaev, N.A. (2003). *Duh i real'nost' [Spirit and reality]*. Moscow: AST; Har'kov: Folio [in Russian].
3. All-Most Ecumenical Patriarch Varfolomej (2008). *Priobshhenie k tainstvu. Pravoslavie v tret'em tysjacheletii [Communion to the sacrament: Orthodoxy in the third millennium]*. Moscow: Jeksmo [in Russian].
4. Kazanova, Kh. (2017). *Po toi bik sekularizatsii: relihiina ta sekularna dynamika nashoi hlobalnoi doby [On the other side of secularization: the religious and secular dynamics of our global time]*. Kyiv: Dukh i Litera [in Ukrainian].
5. Kirill (Govorun) (2019). *Fundamentalizm v vostochnom hristianstve // Politicheskoe bogoslovie [Fundamentalism in Eastern Christianity]*. Moscow: BBI [in Russian].
6. Kyrylo (Hovorun) (2017). *Ukrainska publiczna teolohiia [Ukrainian Public Theology]*. Kyiv: Vidkrytyi Pravoslavnyi Universytet Sviatoi Sofii-Premudrosti, Dukh i Litera [in Ukrainian].
7. Kjung, G. (2012). *Hristianskij vyzov [Christian Challenge]*. Moscow: BBI [in Russian].
8. Martyshyn, D.S. (2017). *Dialoh Ukrainskoi Pravoslavnoi Tserkvy ta suspilstva u protsesi politychnykh transformatsii Ukrainy [Dialogue of the Ukrainian Orthodox Church and Society in the Process of Political Transformations in Ukraine]*. Kyiv: DP «Vyd. dim «Personal» [in Ukrainian].
9. Mol'tman, Ju. (2017). *Prishestvie Boga. Hristianskaja eshatologija [Advent of God. Christian eschatology]*. Moscow: BBI [in Russian].
10. Mol'tman, Ju. (2019). *Terrorizm i politicheskoe bogoslovie [Terrorism and political theology]. Politicheskoe bogoslovie*. Moscow: BBI [in Russian].
11. *Osnovy sotsialnoi kontseptsii Ukrainskoi Pravoslavnoi Tserkvy [Fundamentals of the social concept of the Ukrainian Orthodox Church]*. (2002). Kyiv: Inform.-vyd. tsentr UPTs [in Ukrainian].
12. Panarin, A.S. (2003). *Pravoslavnaja civilizacija v global'nom mire [Orthodox civilization in the global world]*. Moscow: Jeksmo [in Russian].

13. Panarin, A.S. (2004). *Strategicheskaja nestabil'nost' v XXI veke [Strategic instability in the 21st century]*. Moscow: Jeksmo, Algoritm [in Russian].
14. Pecij, Mihail, & Martyshin, Dionisij (2016). *Sovremennye problemy hristianskoj filosofii istorii [Contemporary Problems of the Christian Philosophy of History]*. Kiev: DP "Izd. dom "Personal" [in Russian].
15. Rajt, T. (2009). *Glavnaja tajna Biblii: Smert' i zhizn' posle smerti v hristianstve [The Main Secret of the Bible: Death and Life after Death in Christianity]*. Moscow: Jeksmo [in Russian].
16. Rametov, I.A., & Martyshin, D.S. (2016). *Vklad russkoj religioznoj filosofii v razvitie social'nogo uchenija Pravoslavnoj Cerkvi [The contribution of Russian religious philosophy to the development of the social teachings of the Orthodox Church]*. Kiev: DP " Vid. dim "Personal" [in Russian].
17. Martyshin, Dionisij (2011). *Religioznaja jetika: kratkij konspekt lekcij dlja studentov-zaochnikov [Religious ethics: a brief summary of lectures for part-time students]*. Kiev: DP "Izdat. dom "Personal" [in Russian].
18. Tojnbi, A.Dzh. (2003). *Perezhitoe. Moi vstrechi [Experienced. My meetings]*. Moscow: Ajris-press [in Russian].
19. Tramp, D. (2016). *Byloe velichie Ameriki [America's past greatness]*. Moscow: Jeksmo [in Russian].
20. Chapnin, S.V. (2018). *Cerkovnoe vozrozhdenie. Itogi [Church Revival. Results]*. Moscow: Jeksmo [in Russian].

**Мартышин Денис Сергійович**

Канд. наук з богослов'я, доцент  
Міжрегіональна Академія управління персоналом  
03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2

**Martyshyn Denys**

P.h.D., Assoc. Prof.  
Interregional Academy of Personnel Management  
2, Frometivska st., Kyiv, 03039, Ukraine

Email: mdsdenim@ukr.net

Цитування: Мартышин Д. С. Социально-философский анализ христианской эсхатологии в диалоге государственного управления и теологии / Д. С. Мартышин // Аспекти публічного управління. – 2019. – Т. 7 – № 1-2. – С. 61-69.

Citation: Martyshyn, D.S. (2019). Socio-philosophical analysis of Christian eschatology in the dialogue of public administration and theology [Social-philosophical analysis of christian eschatology in the dialogue of public administration and theology]. *Public administration aspects*, 7 (1-2), 61-69.

DOI: 10.15421/15198

УДК: 354-1

## Направления стратегического развития Подкарпатского воеводства – юго-восточного региона Польши

*Стройны Януш, Жешувская Политехника*

Важным условием гармоничного функционирования и развития региона или микрорегиона является использование в процессе принятия решений системы локального прогнозирования и планирования. Авторы статьи на примере деятельности органов местного самоуправления Подкарпатского воеводства (Польша) показывают, что система позволяет избежать многих противоречивых, разнонаправленных действий и сконцентрировать усилия и ресурсы на реализации стратегических целей. Подчеркивается, что процесс локального прогнозирования и планирования должен носить творческий, концептуальный характер. Благодаря этому он позволяет активно формировать реальность сообщества в экономическом, социальном, инфраструктурном, экологическом и пространственном измерениях. В статье проанализированы сильные и слабые стороны региона, а также возможности и угрозы для его развития в ближайшем будущем. Подчеркивается, что решения местных органов самоуправления на всех его уровнях обсуждаются и согласовываются с населением, которое непосредственно заинтересовано в осуществлении своих ожиданий и потребностей. Показано, что в ходе обсуждений особое внимание уделяется роли жителей региона и их предпринимательской активности, которые могут стать импульсом развития этого экономического пространства. В заключительной части статьи представлены потенциальные направления экономического развития Подкарпатя на основании сформулированного в соответствующих документах видения развития Подкарпатского воеводства до 2020 г. Видение развития Подкарпатского воеводства базируется на перспективах будущего в этом слаборазвитом регионе, которое является целью политики развития территориальных органов самоуправления в регионе. Согласно концепции «Стратегии развития Подкарпатского региона до 2020 года», воеводство станет областью устойчивого экономического развития на основе эффективного использования внутреннего потенциала и приграничного расположения, обеспечивающих высокое качество жизни населения. Предполагается, что реализация так сформулированного видения поможет сократить разрыв в развитии по сравнению с более развитыми регионами страны, и воеводство станет лидером развития среди воеводств Восточной Польши.

Авторы оговаривают, что в современных условиях глобального мира очень сложно точно спрогнозировать возможные сценарии стратегического развития, так как многие макроэкономические факторы могут эффективно ослабить и даже полностью устранить эффекты предпринятых действий. Поэтому авторы очень осторожно подходят к определению итоговых результатов планируемых стратегий.

Целью статьи является выявление стратегических направлений экономического развития Подкарпатя.

**Ключевые слова:** *местное самоуправление; локальные сообщества; стратегическое планирование; развитие региона; SWOT-анализ*

## Directions of strategic development of the Podcarpath voivodeship – South-East region of Poland

*Strojny Janusz, Rzeszow University of Technology*

An important condition for the harmonious functioning and development of a region or microregion is the use of a local forecasting and planning system in the decision-making process. The authors of the article on the example of the activities of local governments of the Subcarpathian province (Poland) show that the system allows you to avoid many controversial, multidirectional actions and concentrate efforts and resources on the implementation of strategic goals. It is emphasized that the process of local forecasting and planning should be creative, conceptual. Because of this, it allows you to actively shape the reality of the community in the economic, social, infrastructural, environmental and spatial dimensions. The article analyzes the strengths and weaknesses of the region, as well as opportunities and threats to its development in the near future. It is emphasized that decisions of local governments at all its levels are discussed and agreed with the population, which is directly interested in fulfilling its expectations and needs. It is shown

that during the discussions, special attention is paid to the role of the inhabitants of the region and their entrepreneurial activity, which can be an impetus for the development of this economic space. The final part of the article presents potential directions of economic development of the Subcarpathian region on the basis of the vision of the development of Subcarpathian voivodeship up to 2020, formulated in the relevant documents. The vision of the development of Subcarpathian voivodeship is based on the prospects for the future in this underdeveloped region, which is the goal of the development policy of territorial self-government in the region. According to the concept of the "Development Strategy of the Subcarpathian region until 2020", province will become an area of sustainable economic development, based on the effective use of internal potential and cross-border location, ensuring a high quality of life for the population. It is assumed that the implementation of this vision will help to reduce the development gap compared with the more developed regions of the country and the voivodeship will be the development leader among the provinces of Eastern Poland.

The authors stipulate that in the present conditions of a global world it is very difficult to accurately predict possible scenarios of strategic development, since many macroeconomic factors can effectively weaken and even completely eliminate the effects of actions taken. Therefore, the authors are very cautious in determining the final results of the planned strategies.

*Keywords: local government; local communities; strategic planning; development of the region; SWOT-analysis*

## Напрями стратегічного розвитку Підкарпатського воєводства - південно-східного регіону Польщі

*Стройни Януш, Жешувська Політехніка*

Важливою умовою гармонійного функціонування і розвитку регіону або мікрорегіонів є використання в процесі прийняття рішень системи локального прогнозування і планування. Автори статті на прикладі діяльності органів місцевого самоврядування Підкарпатського воєводства (Польща) показують, що система дозволяє уникнути багатьох суперечливих, різноспрямованих дій і сконцентрувати зусилля та ресурси на реалізації стратегічних цілей. Підкреслюється, що процес локального прогнозування і планування повинен носити творчий, концептуальний характер. Завдяки цьому він дозволяє активно формувати реальність спільноти в економічному, соціальному, інфраструктурному, екологічному та просторовому вимірах. У статті проаналізовані сильні і слабкі сторони регіону, а також можливості й загрози для його розвитку в найближчому майбутньому. Підкреслюється, що рішення місцевих органів самоврядування на всіх його рівнях обговорюються і узгоджуються з населенням, яке безпосередньо зацікавлене в здійсненні своїх очікувань і потреб. Показано, що в ході обговорень особлива увага приділяється ролі жителів регіону і їх підприємницької активності, які можуть стати імпульсом розвитку цього економічного простору. У заключній частині статті представлені потенційні напрями економічного розвитку Підкарпаття на підставі сформульованого у відповідних документах бачення розвитку Підкарпатського воєводства до 2020 р. Бачення розвитку Підкарпатського воєводства базується на перспективах майбутнього в цьому слабо-розвиненому регіоні, яке є метою політики розвитку територіальних органів самоврядування в регіоні. Згідно з концепцією «Стратегії розвитку Підкарпатського регіону до 2020 року», воєводство стане областю стійкого економічного розвитку на основі ефективного використання внутрішнього потенціалу і прикордонного розташування, що забезпечують високу якість життя населення. Передбачається, що реалізація так сформульованого бачення допоможе скоротити розрив у розвитку в порівнянні з більш розвиненими регіонами країни, і воєводство стане лідером розвитку серед воєводств Східної Польщі.

Автори обговорюють, що в сучасних умовах глобального світу дуже складно точно спрогнозувати можливі сценарії стратегічного розвитку, так як багато макроекономічних факторів можуть ефективно послабити і навіть повністю усунути ефекти виконаних дій. Тому автори дуже обережно підходять до визначення підсумкових результатів планованих стратегій.

Метою статті є виявлення стратегічних напрямків економічного розвитку Підкарпаття.

*Ключові слова: місцеве самоврядування; локальні спільноти; стратегічне планування; розвиток регіону; SWOT-аналіз*

## 1. Сущность стратегии развития воеводства.

**К**онцепция регионального и локального развития нашла применение в практике в 80-е годы прошлого века. Однако только после создания в 1990 году органов самоуправления в гминах, а восемь лет спустя – в поветах и воеводствах, концепция стала реальностью. Первостепенной задачей вновьобразованных региональных сообществ является создание условий для их развития, что означает расширение возможностей удовлетворения потребностей всех членов сообщества.

Атрибуты самоуправления, которыми наделены органы территориального самоуправления, позволяют – в рамках действующего законодательства – формировать и осуществлять свою собственную социально-экономическую политику и стратегию развития с учетом пространственного разнообразия территории, используя как собственные ресурсы, так и внешние источники финансирования. Развитие, в том числе и в территориальном аспекте, должно быть устойчивым и сбалансированным явлением. Эта идея возникла на международной основе (конференция ООН в Рио-де-Жанейро в 1992 году, Глобальная программа действий L1). Общий принцип развития должно обеспечивать справедливое удовлетворение потребностей будущих поколений [1]. Это предполагает постоянное улучшение качества жизни местных сообществ, поддерживаемое сбалансированными факторами социального, экономического и экологического характера и, следовательно, основанное на принятии экономически эффективных, социально приемлемых и экологически безопасных решений.

Развитие гмины, повета или воеводства должно осуществляться таким образом, чтобы не допустить деформации ни одной из этих областей [2]. Ключевые стратегические решения (связанные как с развитием, так и с текущей деятельностью, но имеющие существенные и устойчивые последствия для функционирования региона или микрорегиона в будущем) принимаются коллегиальными органами, уполномоченными на демократических выборах представлять

интересы и волю жителей региона. Следовательно, помимо основных предпосылок (стратегических решений), вытекающих из оценок социально-экономического анализа и прогнозов, важную роль играют политические соображения. В связи с этим большое значение в процессе принятия решений имеют общественные консультации, в которых должны участвовать все учреждения и лица, влияющие на реализацию задач развития в выбранной экономической сфере. К таким субъектам относятся не только органы самоуправления, но и экономическая среда – работодатели и работники, организованные общественные группы, творческие круги, а также отдельные лица и учреждения, которые, не обладая статусом резидентов в данной экономической зоне, влияют своими решениями на экономическую ситуацию – это государственные органы более высокого уровня, отечественные и зарубежные инвесторы, руководство и дирекции предприятий и банков и т.п.

Важным условием гармоничного функционирования и развития региона или микрорегиона является использование в процессе принятия решений системы локального прогнозирования и планирования. Она позволяет избежать многих противоречивых, разнонаправленных действий и сконцентрировать усилия и ресурсы на реализации поставленных целей. Процесс локального прогнозирования и планирования должен носить творческий, концептуальный характер. Благодаря этому он позволяет активно формировать реальность в экономическом, социальном, инфраструктурном, экологическом и пространственном измерениях.

Основным инструментом указанного процесса является стратегия развития, понимаемая как системное действие, состоящее из следующих элементов:

- формулирование долгосрочных организационных целей, в данном случае местных органов власти;
- модификация целей в зависимости от изменений, происходящих в окружающей среде организации;
- определение ресурсов и средств, необходимых для достижения поставленных целей;

- разработка процедур для обеспечения оптимального использования стратегии и благоприятных условий существования и развития.

Стратегия направлена на то, чтобы скоординировать и объединить деятельность независимых друг от друга субъектов и среды [3]. По мнению Т. Чапли, стратегическое управление гминой, округом, воеводством можно рассматривать в двух плоскостях – его содержание и процесс [4]. Ученый считает, что в первой плоскости управление включает действия, которые используются для формулирования стратегии, и действия, используемые для ее реализации. В другом подходе стратегическое управление включает набор трех составляющих процессов: стратегический анализ, стратегический выбор и реализация стратегии. Следовательно, стратегическое управление единицей местного самоуправления является циклическим процессом, включающим анализ, стратегическое планирование на различных уровнях организацию и контроль эффективности предпринимаемых действий. Это особенно важно для управления гминой, поветом или воеводством в условиях нестабильной среды, неопределенности и риска в деятельности, а также при использовании единицами местного самоуправления (ЕМС) только собственных ресурсов [5].

Этапы стратегического управления могут быть определены по-разному. Чаще всего выделяют три этапа: стратегическое планирование, стратегический анализ и контроль. В свою очередь Р. Крупский считает, что имеют место пять этапов стратегического управления:

1. Анализ текущего состояния и идентификация миссии, текущая идентификация текущей и будущей стратегий, диагностика текущих и будущих результатов.

2. Оценка перспективы: анализ внешних и внутренних факторов, постановка долгосрочных целей.

3. Определение стратегического направления: сравнение альтернатив и стратегический выбор.

4. Внедрение стратегии в жизнь: функциональные стратегии, организационные факторы.

5. Оценка и контроль стратегии [6].

Другие авторы сводят процесс стратегического управления к двум этапам:

а) формулирование стратегии, в которой главную роль играет определение возможностей и рисков, выявление ресурсов, а также личные ценности и стремления руководства;

б) реализация стратегий, ориентированных на организационные структуры и связи, организационные процессы и действия, а также на управление [7].

Процесс стратегического управления в ЕМС во многом похож на управление в экономических организациях. Чаще всего он состоит из следующих элементов:

1. Формулирование миссии и видения развития (повіта, воеводства).

2. Стратегический анализ единицы местного самоуправления (ресурсы, факторы и барьеры).

3. Определение целей развития единицы местного самоуправления.

4. Разработка функциональных программ развития.

5. Определение стратегии.

6. Контроль (измерение и диагностика результатов).

В перечисленных элементах учитываются также действия, которые необходимо предпринять на отдельных этапах разработки стратегии.

Результаты стратегического анализа подлежат оценке на основании согласно определенных критериев:

- сравнительного, вытекающего из сопоставления состояния данной ЕМС с другими гминами, повітами, воеводствами страны;

- функционального, показывающего степень эффективности учреждения в гмине (это относится в основном к технической инфраструктуре и качеству обслуживания учреждениями и объектами социальной инфраструктуры жителей гмины);

- социального, представляющего степень удовлетворения потребностей жителей гмины путем сравнения фактического состояния с ожиданиями и надеждами местного сообщества [8].

Правильно проведенный стратегический анализ ЕМС должен отражать три подхода:

- проблемный – показывать проблемные области ЕМС;

- динамичный – быть непрерывным процессом, потому что некоторые элементы и явления могут меняться со временем;

- конкретный – содержать все существенные элементы общественно-экономической жизни данной ЕМС и её жителей.

Важно также, чтобы в стратегический анализ были включены предложения местных лидеров, и в то же время он должен разрабатываться на профессиональном уровне, т.е. с участием экспертов, независимых от локальной среды [9].

Стратегия регионального развития должна содержать комплексный подход к проблемам жителей и способам субсидирования ресурсов. Разработка стратегии и прежде всего ее эффективное осуществление являются результатом заинтересованности органов местного самоуправления потребностями сообщества, их стремления создать достойные условия для жизни жителей и направить деятельность фирм на использование существующего социально-экономического потенциала.

Чтобы стратегия оказывала эффективное влияние на общество, используют одну из следующих концепций создания документа:

- адаптация достойных подражания лучших решений, разработанных в других гминах или поветах Польши, с учетом существующих различий в экономических, социальных и природных условиях;

- анализ экономики и общественной жизни на основании соответствующих статистических показателей, планирование развития на основе всесторонних исследований и экспертных заключений [10].

Обе концепции могут использоваться одновременно, что позволяет создавать определенную комбинацию этих подходов. Выбор метода разработки стратегии зависит от той роли, которую он должен играть в процессе реструктуризации данного органа местного самоуправления. Первая концепция может применяться теми органами местного самоуправления, которые хотят соответствовать лучшим образцам в конкретных областях и очень заинтересованы освоением ранее неизвестных им инноваций. Второй подход позволяет прежде всего выявить собственные ресурсы и использовать способы получения

выгод по аналогии с общинами, поветами, воеводствами аналогичного профиля. Такая процедура позволяет устранить ошибки, возникающие в результате субъективных оценок или чрезмерно эмоционального отношения к переменам. Итоговый документ стратегии состоит из четырех частей:

1. Основное введение (описание метода работы над стратегией, а также перечень учреждений и лиц, участвующих в разработке документа).

2. Предполагаемый диагноз, в том числе характеристики ЕМС в отношении местоположения района, административного деления, окружающей среды и природных условий, населения, рынка труда, условий жизни, структуры экономики, уровня экономического развития, туризма, технической и социальной инфраструктуры, в том числе:

- наиболее важные положения политики регионального развития государства и воеводств, сформулированные в стратегиях воеводства, в планах территориального развития и других документах;

- SWOT-анализ, определяющий направления действий по устранению недостатков и укреплению ключевых областей для будущего развития.

3. Стратегический план развития, разработанный на основе диагностических анализов региона, подвергнутый общественной проверке во время пилотных конференций. В плане представлены:

- видение воеводства, слоган, представляющий целевой образ реальности в долгосрочной перспективе;

- области стратегической деятельности;

- приоритеты развития;

- способы реализации стратегий развития.

4. Заключительная часть, включающая описание мониторинга процесса реализации стратегии и системы ее актуализации, а также указание ответственных организационных ячеек.

В Польше разработано шесть методов для создания региональных и местных стратегий развития.

- 1) метод поисковых конференций;

- 2) метод бизнес-планирования;

- 3) социально-экспертный метод;

- 4) структурный метод (сеть социально-го взаимодействия);

- 5) сценарный метод;
- 6) политический метод.

Для разработки стратегии регионального развития Подкарпатского воеводства был выбран социально-экспертный метод. В этом методе основными авторами стратегии развития являются местные лидеры – представители общественно-экономических организаций, активисты местного самоуправления, предприниматели и другие. В разработке стратегии принимают участие эксперты, которые занимаются процедурными вопросами, проводят специализированные исследования (частичный анализ), редактируют окончательный вариант документа и подготавливают сопутствующие операционные и внедряющие программы [11].

Преимущества описанного метода включают в себя:

- возможность воспользоваться знаниями и опытом людей, знакомых с аналогичными экономическими и социальными процессами, происходящими в стране и за рубежом;
- использование внешнего профессионального экономического анализа для облегчения формулирования заявок;
- комплексный подход к изучаемым проблемам;
- применение научных методов, объективность оценок и выводов, включенных в стратегию;
- четкое представление запланированных проектов или процессов;
- относительно легкое принятие целей стратегии населением [12].

Разработка стратегии развития при помощи данного метода проходит через следующие этапы:

- 1) отбор учреждений и лиц, участвующих в построении стратегии;
- 2) создание проблемных групп, которые постоянно работают над стратегией с целью сбора информации и данных, необходимых для подготовки проспективного диагноза, выявления факторов развития и способов их использования, а также выявления барьеров на пути развития и возможностей их преодоления;
- 3) разработка группой экспертов комплексной диагностики перспектив на основе информации и собранных

данных (статистические сводки), которые характеризуют данную единицу местного самоуправления по сравнению с другими регионами или всей страной;

4) проведение SWOT-анализа на основе предполагаемого диагноза и анализов материалов, подготовленных проблемными группами;

5) подготовка группой экспертов принципов стратегического развития единицы местного самоуправления;

6) представление разработанного материала для анализа и обсуждения на поисковых конференциях;

7) разработка проблемными группами миссии и видения развития, областей стратегических действий и приоритетов развития, а также стратегических целей и соответствующих им видов деятельности;

8) разработка и обсуждение итогового документа, введение корректировок и дополнений, утверждение стратегии.

Подкарпатское воеводство обладает внутренним потенциалом и возможностями, чтобы стимулировать новые импульсы развития для повышения экономической активности и повышения уровня жизни его жителей.

Эффективно используемый бенефициарами контракт региона является важным инструментом для реализации стратегии развития воеводства и повышения уровня его конкурентоспособности. Контракт воеводства дает многочисленные и разносторонние преимущества, наиболее важными из которых являются оценка сильных и слабых сторон, а также возможностей и угроз для конкретных направлений развития, определение стратегической будущности региона и регистрация процесса развития в форме документа, комплексный подход к данной области и привязывание конкретных направлений деятельности к функциональным и проблемным областям, рациональное управление доступными ресурсами (трудовые, основные и текущие активы, инфраструктура, окружающая среда, финансовые ресурсы), мониторинг прогресса (что является наиболее важным элементом) и участие всех членов регионального сообщества в исправлении ошибок, создание взаимодействующих групп и привлечение жителей к планирова-

нию развития своего будущего, управление данной территорией, независимое от изменения расстановки политических сил. Разработка контракта в качестве стратегического плана с последующей деятельностью на основе его допущений является основой для стратегического управления. В настоящее время это стандартный метод стратегического управления, все чаще используемый по отношению к территориальным единицам [13].

## **2. Возможности и угрозы в развитии Подкарпатского воеводства**

Как уже упоминалось, одним из основных анализов, используемых в диагностике и стратегическом планировании, является SWOT-анализ. Представленная ниже группа внутренних и внешних факторов (положительных и отрицательных) была разработана на основе эмпирических и прямых исследований. Эта группа немного отличается от предлагаемого в официальных документах, так как в ней акцентирована роль человеческого капитала как решающего фактора в будущем региона.

На экономическое развитие влияют внутренние положительные факторы (сильные стороны):

1. Привлекательное расположение региона.
2. Значительный человеческий потенциал региона (молодое, мобильное общество).
3. Хорошо развитый банковский сектор.
4. Возвращение эмигрантов со знаниями и опытом.
5. Относительно молодое население.
6. Большие сбережения населения.
7. Использование ресурсов нефти и газа.
8. Динамичное развитие аграрного сектора.

К внутренним факторам, оказывающим негативное влияние на развитие региона (слабые стороны) относятся:

1. Слабая социальная сфера, отсутствие взаимодействия сотрудничества на местном уровне.
2. Отсутствие эффективного стратегического управления в администрации местного самоуправления.
3. Снижение стремления к ведению собственного бизнеса.
4. Расхождения между целями местной администрации и общественными целями.
5. Высокий процент пассивного населения.

6. Ограниченные контакты учебных заведений и бизнес-практики.

7. Недобросовестная конкуренция.

8. Слабая финансовая кондиция аграрных предприятий.

9. Ограниченное использование инструментов стратегического управления.

10. Низкий рейтинг региональных образовательных центров на европейском уровне.

11. Плохая дорожно-транспортная инфраструктура региона.

12. Ограниченная рекламная деятельность региона.

В свою очередь положительными внешними факторами (возможностями) являются:

1. Региональная политика с учетом неблагоприятных факторов среды.

2. Большой и ёмкий восточный рынок.

3. Развитие туризма.

4. Большое количество учащейся молодежи в Польше.

5. Доступ к новейшим технологиям.

6. Развитие семейных малых и средних предприятий, ориентированных на долгосрочную деятельность.

7. Участие в Карпатском еврорегионе.

8. Доступ к финансовой и образовательной помощи ЕС.

9. Политика создания инновационных стратегий.

10. Улучшение уровня экономического благосостояния общества.

11. Укрепление позиции Польши в ЕС.

Угрозы (негативные внешние факторы) включают:

1. Отток образованных кадров за границу.

2. Нежелание инвесторов работать в слабо развитых регионах.

3. Часто возникающие кризисные ситуации в мире.

4. Большие возможности для реализации жизненных планов в предприятиях за рубежом.

5. Конкурентоспособность других регионов.

6. Ограниченный доступ субъектов хозяйствования к банковским кредитам.

7. Неопределенность политических и экономических отношений с Россией.

В итоге, можно сделать вывод, что шансы для Подкарпатского региона сконцентрированы в следующих областях: благоприятная региональная политика, развитие туризма и

его инфраструктуры, членство в ЕС, позиция Польши на еврорынке.

Региональная политика является ключевым инструментом формирования экономического потенциала в стратегической перспективе. В случае анализируемого региона не удастся достичь высокой эффективности, что является следствием отсутствия преемственности власти в управлении регионом. Чтобы улучшить эту систему, необходимо принять ряд важных решений, как то:

- отделение политики от управления регионом;
- организация конкурсов на руководящие должности в органах местного самоуправления;
- внедрение системы контроля, которая будет ежегодно определять достигнутые результаты;
- установление лимита минимальности результатов и принятие необходимых мер при их отсутствии;
- установление приоритетов развития на основании систематических обсуждений с жителями региона и специалистами.

В настоящее время одним из важнейших направлений стратегического остается развитие туристической зоны, которое постоянно обсуждается не только на региональном, но и на центральном уровне. Используются инструменты, которые могут влиять на экономический успех стратегии, в том числе развитие предпринимательской активности, специализация туризма, вытекающая из инфраструктуры (агротуризм), индивидуализация предлагаемых туристических услуг, эффективный туристический маркетинг на европейском и глобальном уровне. Это самые важные моменты, которые нельзя игнорировать или недооценивать – это тот минимум, без которого количество туристов, посещающих регион, не будет расти.

Третье направление, которое представляет собой маркетинговую возможность, – это членство в Карпатском еврорегионе, касающееся исторических, культурных и социальных аспектов. Карпатский еврорегион не играет значительной экономической роли, но оказывает существенное влияние на медиальное продвижение в регионе. Важным инструментом для усиления динамичности региона является систематическое финансовое обеспечение со

стороны ЕС, которое продвигает предпринимательство, предоставляет возможность обучаться в проевропейском направлении, повышает стандарты инфраструктуры, указывает стратегические направления в развитии региона.

Не вызывает сомнения, что указанные области со временем претерпят эволюцию и иерархизацию в результате развития рынка и связанных с ним экономических и социальных возможностей, возникающих в результате изменения образовательных целей и организации свободного времени. С другой стороны, совокупность факторов позволяет определить основные источники угроз для региона: человеческие ресурсы, экономические проблемы и соседство. Основным потенциал, определяющий экономическое развитие региона – это люди. Дополнительным сильным аргументом является молодой образованный персонал, и если молодые, образованные люди покидают регион, это серьезно ослабит его экономический потенциал. Привлекательность региона, которая может быть повышена за счет заинтересованности инвесторов, представляет собой сложную область, поскольку она имеет ключевое значение для развития рынка труда и финансовых поступлений от налогов в местный бюджет. Органы местного самоуправления могут существенно влиять на ситуацию, внося предложения экономического и социального характера, например, налоговые льготы, облегчающие покупку земли для инвестиций и развития инфраструктуры.

Перечислены наиболее насущные потребности, которые будут способствовать экономическому развитию региона. К сожалению, эти инструменты не могут быть введены в одночасье. Самые большие изменения необходимо провести в области правовых и административных решений в национальном масштабе. Серьезным улучшением может стать размещение на веб-сайтах интернета информации о текущих потребностях рынка с точки зрения ожиданий потребителей. Администрация станет клиентом маркетинговых исследований, проводимых профессионалами. Это позволило бы предпринимателям увидеть более стабильные области рынка и избежать многих экономических сбоев. В особенности это относится к молодым предпринимателям, часто дисквалифицируемых рынком в начальном периоде их деятельности.

Рассматривая группы факторов, идентифицированные при помощи SWOT-анализа, можно сделать вывод, что сильные стороны Подкарпатского воеводства сосредоточены в четырех основных областях: географическое положение, человеческий потенциал, природные ресурсы, экономические возможности. Первая позиция указывает геополитические преимущества местоположения региона, который имеет богатое историческое прошлое, а также привлекательные экологические ценности, обусловленные природными условиями. Особое внимание уделяется экологическим характеристикам окружающей среды и возникающим в результате этого возможностям. Важным аспектом является географическое положение региона на границе ЕС и возможности экономического сотрудничества с ёмким восточным рынком.

Второй решающий фактор – это люди и их потенциал, обусловленный возрастом, образованием и мобильностью. Это, несомненно, самый сильный актив каждого региона, особенно периферийного. Статистические данные показывают, что более 80 тысяч жителей региона в настоящее время учатся в учебных заведениях различных профилей, начиная от сугубо технических (например, авиация, мехатроника) и заканчивая экономическим и гуманитарным. Анализируя эту информацию, не стоит дискутировать, является ли это важным элементом, творчески влияющим на развитие – это очевидно и не подлежит обсуждению.

Третья область, которая особенно важна для экономического развития, – это природные ресурсы, которые в Подкарпатье представляют ценное сырье: нефть и газ. В настоящее время регион не использует весь свой потенциал. Здесь необходима деятельность местных и центральных органов власти, которые были бы заинтересованы в привлечении потенциальных инвесторов. Начало эксплуатации имеющихся природных ресурсов будет способствовать созданию новых рабочих мест и увеличит налоговые поступления в местный бюджет. Фискальные доходы можно было бы эффективно использовать в строительстве инфраструктуры. Сегодня природные ресурсы эксплуатируются, но в ограниченной степени, а инфраструктурные инвестиции весьма незначительны.

Последним преимуществом являются текущие экономические возможности, ко-

торые являются результатом сбережений жителей, активно участвующих в экономической эмиграции, обладающих обширными знаниями, полученными в результате наблюдения за более развитыми в экономическом отношении рынками.

Слабые стороны Подкарпатя, над преодолением которых необходимо работать в первую очередь, – это администрация, предпринимательская активность населения и образовательная зона. Несомненно, слабым местом региона является местное самоуправление. Согласно эмпирическим исследованиям, 70% респондентов плохо оценивают работу муниципальной администрации. Это серьезный сигнал для улучшения работы с кадровым потенциалом сообщества. Основным недостатком в этой области является низкая эффективность стратегической деятельности руководителей (войтов, мэров, старост), что сдерживает потенциальное развитие региона. Проблема заключается не в принятии стратегического документа, а в его реализации. Необходим постоянный контроль над административными единицами (муниципалитетами) в процессе выстраивания стратегии и ее надлежащей реализацией.

Предпринимательская активность, которая, вероятно, получит возможности к развитию после того, как администрация введет эффективную систему логистики, будет стимулировать жителей к размещению инвестиций. С другой стороны, это положительно отразится на поступлении налогов в муниципальный бюджет и приостановит эмиграцию образованных, активных жителей региона. Информация от местных властей должна учитывать ожидания и потребности жителей региона. К финансируемым муниципалитетами исследованиям и разработкам рынка должны привлекаться профессионалы. Проведенные исследования укажут потенциальные области для будущих бизнес-структур. Это станет неоценимой помощью для тех, у кого нет опыта в определении направлений бизнеса и управлении компанией. Информация о проведенных исследованиях и их анализ может быть размещена на интернет-сайтах самоуправления.

Сфера образования и торговли занимает третье место в группе потенциальных слабостей региона. Эта сфера очень важна, так как здесь определяется настоящее и будущее экономического региона. К сожалению, в Подкарпатье ме-

нее 10% жителей имеют высшее образование, этот показатель является следствием небрежности и упущений местных властей и университетов. Наука очень часто определяет парадигмы, которые в будущих стратегиях определяют направления экономического развития региона. Таким образом, образовательный профиль очень тесно связан с экономическими тенденциями, но сейчас главная проблема заключается в закреплении людей, получивших образование в регионе.

### 3. Видение развития Подкарпатской области до 2020 года

Видение развития Подкарпатского воеводства включает образное представление смысла деятельности и ожидаемые перспективы на будущее, подпитываемые чаяниями регионального сообщества. На воплощение видения в действительность нацелена политика разви-

тия органов территориального самоуправления в регионе. В соответствии с концепцией «Стратегии развития Подкарпатского региона до 2020 года», к этому году «Подкарпатское воеводство станет областью устойчивого и интеллектуального экономического развития, основанного на использовании внутреннего потенциала и трансграничного местоположения, обеспечивающего высокое качество жизни его жителей» [14, с. 27].

Предполагается, что реализация такого сформулированного видения сократит разрыв в развитии по сравнению с более развитыми регионами страны и что воеводство станет лидером развития среди воеводств Восточной Польши. В контексте принятого видения развития воеводства были сформулированы четыре стратегические области с поставленными перед ними задачами (таблица 1) [14, с. 31].

Таблица 1.

Стратегические поля и цели развития Подкарпатского воеводства до 2020 года

Стратегическое поле	Цель
Конкурентоспособная и инновационная экономика	Развитие преимуществ региона на основе креативных специализаций как атрибут формирования национальной и международной конкурентоспособности
Человеческий и общественный капитал	Развитие человеческого и общественного капитала как фактор инновационности региона и повышения уровня жизни населения
Заселение и инфраструктура	Повышение доступности и улучшения функциональной и пространственной слитности как элемента наращивания потенциала развития региона
Окружающая среда и использование энергетических ресурсов	Рациональное и эффективное использование ресурсов при соблюдении принципов защиты природной среды как способ обеспечения безопасности и хороших условий жизни жителей, а также экономического развития воеводства

Как следует из представленной таблицы, экономическая конкурентоспособность Жешува и его функциональных полей будет расти, это же относится и к центрам, которые являются реальными и потенциальными полюсами роста.

Одновременно, повышение конкурентоспособности Подкарпатского воеводства предполагает ускорение процессов и эффективную реструктуризацию традиционных видов промышленности и промышленных центров, развитие и укрепление функций метрополии сто-

лицы региона, устранение инфраструктурного разрыва и повышение урбанизации региона при одновременном усилении роли и инвестиционной привлекательности небольших городов.

На динамику региона растущее влияние будет оказывать развитие кластеров, в которых важная роль отводится учебным заведениям Жешува, а также улучшение транспортной доступности, промышленные традиции и приграничное местоположение. Трансфер средств и использование результатов исследований повы-

сят конкурентоспособность предпринимательского сектора. Стимулирующее воздействие институтов деловой среды также усилит развитие этого сектора.

Несмотря на развитие индустриальных функций региона, повышение его туристической привлекательности также будет иметь важное значение для его развития. Как следствие, это повлияет на многофункциональное развитие сельских территорий.

Следует ожидать обогащения связей образовательных учреждений на разных уровнях с экономикой. Можно предположить, что именно этот фактор фактически может стать решающим в определении роли и места воеводства в Польше. Подготовка выпускников учебных заведений к трудовой деятельности и их ценность для работодателей должны улучшиться.

Существенным шагом вперед в социальной сфере будет предоставление доступа к высокой

культуре для населения региона. При этом важно обеспечить, что бы, несмотря на прогрессирующую универсализацию культуры, культурное наследие региона быть сохранено, что является тождественностью его жителей. Еще одной важной областью в этой сфере будет здравоохранение и, в частности, повышение доступности специализированной медицинской помощи, а также санаторно-курортного лечения.

В каждой из стратегических областей определяются приоритеты, соответствующие цели и направления действий, которые должна поддерживать региональная политика. Если эти позитивные тенденции удастся укрепить и развивать, то в результате их реализации Подкарпатское воеводство займет достойное место среди среднеразвитых районов Польши. Однако достижение этой цели выходит за рамки временного горизонта, принятого для среднесрочной стратегии развития.

## REFERENCES

1. *Standardy urbanistyczne*. (1998). Warszawa: Wydawnictwo IGPiK.
2. Gruchman, B., Wallz, F., & Nowińska, E. (2000). *Strategie rozwoju lokalnego na przykładzie gmin pogranicza polsko-niemieckiego*. Poznań: Wydawnictwo AE w Poznaniu.
3. Wysocka, E., & Koziński, J. (1998). *Strategia rozwoju województw i gmin, teoria i praktyka*. Warszawa–Zielona Góra: Zachodnie Centrum Organizacji.
4. Czapla, T. (1998). Zarządzanie strategiczne – podejście od podstaw. *Przegląd Organizacji*, 7-8, 20.
5. Bartkowska-Nowak, D., Nowak, J., & Webb, J. (1998). *Zarządzanie w gminie. Podręcznik doskonalenia umiejętności kierowniczych*. Warszawa: Know-How.
6. Krupski, R. (1998). *Zarządzanie strategiczne – koncepcja i metody*. Wrocław: Wydawn. AE we Wrocławiu.
7. Nowińska, E. (1997). *Strategie rozwoju gmin na przykładzie gmin pogranicznych*. Poznań: Wydawn. AE w Poznaniu.
8. Gorzym-Wilkowski, W., Miszczyk, A., Miszczyk, M., & Żuk, K. (1999). *Zarys ekonomiki gminy*. Lublin: Norbertinum.
9. Kosiedowski, W. (Ed.). (2005). *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*. Toruń: TNOiK.
10. Dworak, J. (2001). *Metody budowy strategii rozwoju lokalnego, [w:] Strategie i polityka rozwoju lokalnego na przykładzie Polski Północno-Wschodniej*. Olecko: Wszechnica Mazurska.
11. Stefański, M. (2000). Strategia rozwoju lokalnego. *Przestrzeń*, 17, 44.
12. Churski, P. (2007). *Strategie i polityka rozwoju lokalnego*. Włocławek: WSHE.
13. Adamiak, I., Kosiedowski, W., Potoczek, A., & Słowińska, B. (2001). *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*. Toruń: Wydawn. UMK w Toruniu.
14. *Strategia rozwoju województwa – Podkarpackie 2020, Samorząd Województwa Podkarpackiego*. (2013). Rzeszów.

## Стройны Януш

Др. эконом.наук, проф.  
Жешувская Политехника  
35-959, г. Жешув, ал. Повстанцев Варшавы, 10

Email: januszsj@prz.edu.pl

## Strojny Janush

Dr., Full Prof.  
Rzeszow University of Technology  
10, Powstancow Warszawy al., Rzeszow, 35-959, Poland

Цитування: Стройны Я. Направления стратегического развития Подкарпатского воеводства – юго-восточного региона Польши / Я. Стройны // Аспекти публічного управління. – 2019. – Т. 7 – № 1-2. – С. 70-80.

Citation: Strojny, J. (2019). Naprawleniya stratehicheskoho razvytyia Podkarpatskoho vovodstva – yuhovostochnoho rehyona Polshy [Directions of strategic development of the Podcarpath voivodeship – South-East region of Poland]. *Public administration aspects*, 7 (1-2), 70-80.

## Качество жизни на работе: концепция и исследования

*Ружевичюс Юозас, Вильнюсский университет*

*Иванова Светлана, Днепропетровский Национальный Университет им. О. Гончара*

В статье анализируется концепция качества жизни (англ. Quality of Life) и качества жизни на работе (англ. Quality of Working Life). Цель данного исследования – раскрыть концепцию качества жизни и его проявления на работе в организациях, а также выявить особенности оценки качества жизни на работе. В статье представлены результаты исследования качества жизни на работе в конкретной производственной организации до и после корректирующих действий в рабочей среде. В статье также приводятся результаты исследования влияния баланса между работой и личной жизнью на качество жизни сотрудников.

Как методологический инструмент для проведения вышеупомянутых исследований была разработана модель качества жизни, которая включает восемь областей качества жизни и учитывает их факторы влияния. Статья подготовлена основываясь на анализе научной литературы, методов тематического исследования (англ. Case study), опроса сотрудников организаций, структурированных интервью, анализе документов и статистических данных. Выводы основаны на результатах проведенных исследований и на опыте авторов в консультационной работе в сфере управления качеством.

Установлено, что качество жизни на работе может быть измеряемой, улучшаемой и управляемой величиной. В организации есть возможности повысить качество жизни и лояльность сотрудника благодаря улучшению условий труда и окружающей среды. Выяснено, что высокая ценность качества рабочей жизни напрямую влияет на более высокое качество жизни. Качество жизни, счастье, удовлетворенность жизнью и субъективное благополучие взаимосвязаны. Установлены существенные различия в оценках качества жизни в аспекте баланса труда и личной жизни между творческими работниками и служащими.

**Ключевые слова:** *качество жизни; качество жизни на работе; баланс труда и личной жизни; индикатор; опрос*

## Quality of working life: concept and research

*Ruzevicius Juozas, Vilnius University*

*Ivanova Svitlana, Oles Honchar Dnipro National University*

The aim of this paper is to define the set guidelines of conception of quality of life and its components, to present the results of the evaluation of quality of working life in an organisation, and to disclose discoveries of the study of the work-family conflict and the balance of work and personal life. This paper follows the analysis of scientific and methodological literature, the methodology of social research and a case study. A model of quality of life was designed, which includes eight domains of quality of life and their factors. This model was used to study the quality of working life in one particular company. The research findings show that studied organization has possibilities to increase their employee's quality of life and loyalty by improving working conditions and environment. The findings suggest that designed research method is suitable for evaluation of quality of working life and quality of life. It is possible to generalize, that quality of life and quality of working life can be managed, measured and evaluated.

Using "The reason for the intention to quit work model" (J.C. Rode, 2007), the research of balance of work and personal life was conducted in a form of a survey in which there participated representatives of two extremely distinct groups according to the nature of their work: creative workers and office workers. It was found that a different nature of work really determines a different work-life balance from the objective point of view. However, hardly has any influence towards the considered work-life balance of the exploratory groups themselves from a subjective point of view. It appears, even though both the creative and office workers are satisfied with their work-life balance, respectively, yet from the objective point of view, personal life of the creative workers suffers from work much more.

**Keywords:** *quality of life; quality of working life; balance of work and personal life; case study; interview; model; indicator*

## Якість життя на роботі: концепція і дослідження

*Ружевиць Юозас, Вільнюський університет*

*Іванова Світлана, Дніпровський національний університет ім. О. Гончара*

У статті аналізується концепція якості життя (англ. Quality of Life) і якості життя на роботі (англ. Quality of Working Life). Мета даного дослідження – розкрити концепцію якості життя і його прояви на роботі в організаціях, а також виявити особливості оцінки якості життя на роботі. У статті представлені результати дослідження якості життя на роботі в конкретній виробничій організації до і після коригувальних дій в робочому середовищі. У статті також наводяться результати дослідження впливу балансу між роботою та особистим життям на якість життя співробітників.

Як методологічний інструмент для проведення вищезазначених досліджень була розроблена модель якості життя, яка включає вісім областей якості життя і враховує чинники їх впливу. Стаття підготовлена, ґрунтуючись на аналізі наукової літератури, методах тематичного дослідження (англ. Case study), опитування співробітників організацій, структурованих інтерв'ю, аналізі документів і статистичних даних. Висновки засновані на результатах проведених досліджень і на досвіді авторів у консультативній роботі в сфері управління якістю.

Встановлено, що якість життя на роботі може бути вимірюваною, покращуваною і керованою величиною. В організації є можливості підвищити якість життя і лояльність співробітника завдяки поліпшенню умов праці і навколишнього середовища. З'ясовано, що висока цінність якості робочої життя безпосередньо впливає на більш високу якість життя. Якість життя, щастя, задоволеність життям і суб'єктивне благополуччя взаємопов'язані. Встановлено суттєві відмінності в оцінках якості життя в аспекті балансу праці і особистому житті між творчими працівниками і службовцями.

**Ключові слова:** *якість життя; якість життя на роботі; баланс праці і особистого життя; індикатор; опитування*

### 1. Введение

Качество жизни (англ. Quality of life, нем. Qualität des Lebens, франц. Qualité de vie, лит. Gyvenimo kokybė) сегодня является одной из тем, представляющих большой интерес как для исследователей, так и представителей государственной власти и общественных организаций. Счастье (англ. Happiness), благополучие (англ. Well-being), удовлетворенность жизнью (англ. Life satisfaction), и все это в общем смысле отражает комплекс аспектов качества жизни (КЖ) – главную цель большинства людей.

Это подметили еще древнегреческие философы. Так, Аристотель (384–332 гг. до н.э) сформулировал определение, что счастье – это постоянная и основная человеческая цель, которую он преследует на протяжении всей своей жизни (Gomes et al., 2010). Платон же считал высшей ценностью жизни логическое мышление, превосходящее человеческие, духовные чувства. Однако, Аристотель уточнял, что жизнь, небогатая, не проникнутая и

непривязанная к чувствам, даже если она связана с риском, бесполезна. Толкования Платона в большей степени соответствуют современным критериям качества жизни. По Аристотелю, осознания счастья могут и не зависеть от экономических и социальных условий жизни (Ferrer, 2004). Таким образом уже древнегреческие философы искали руководящие принципы и смыслы жизни, которые помогли бы людям достичь более высокого уровня существования, экзистенци.

Системные исследования по измерению и оценке качества жизни начались сравнительно недавно, в середине прошлого века. Однако и более ранние концепция качества жизни (КЖ) опирались на критерии «удовлетворенность жизнью», «счастье», «процветание» и др. Исследования качества жизни начались с целью понимания личного и социального благополучия. Термин Качество жизни (далее КЖ) впервые был упомянутым в 1920 г. в книге А. С. Pigou, анализирующей экономику и процветание общества (Pigou, 1920).

В начале прошлого века основными показателями КЖ указывались критерии материального благосостояния и денег. Со временем менялось понятие смысла жизни и ее ценности, тем самым изменилось содержание понятия КЖ, также возросло число ее составляющих компонентов. Кроме того, за период с конца 20-го века по сей день произошёл существенный сдвиг в изучении качества жизни. Так, этот сдвиг позволил уйти исключительно от экономической оценки КЖ индивида к оценке КЖ индивида и общества в контексте устойчивого (сбалансированного) развития и социальной ответственности (Dooris, 1999, Ruževičius, 2013; Valiukaitė, Ruževičius, 2017; Bratu, Cioca, 2018). Проявляются и зародыши совсем новых направлений изучения измерения и оценки КЖ – качество жизни в городах и странах в контексте качества окружающей среды, эмоциональные аспекты качества жизни, КЖ на работе в специфических организациях (государственная служба, военные организации, силовые структуры, университеты, больницы и др.).

Одной из интересных и недостаточно изученной темой является проблематика качества жизни на работе, а так же достижение баланса между временем, уделяемым работе и личной жизни. Цель данной статьи раскрыть концепцию качества жизни и особенности оценки качества жизни на работе, а также выяснить влияние достижения баланса между работой и личной жизнью на восприятие сотрудниками организации их качества жизни.

Статья подготовлена основываясь на анализе научной литературы, методов тематического исследования (англ. Case study), опроса сотрудников организаций, структурированных интервью, анализе документов и статистических данных. Качество жизни на работе на конкретном предприятии изменялось и оценивалось по методологии, опубликованных в работах авторов данной статьи и других источниках (Akranavičiūtė, Ruževičius, 2007; Ruževičius, 2013; Valiukaitė, Ruževičius, 2017). Исследование баланса труда и личной жизни проводилось с использовани-

ем концептуальной матрасной модели J. C. Rode (Rode, 2007) в форме параллельного обследования двух разных групп сотрудников в соответствии с особенностями их работы: творческие работники и офисный персонал (служащие). Выводы основаны на результатах проведенных исследований и на опыте авторов в консультационной работе в сфере управления качеством.

## 2. Концепция качества жизни

Сегодня проблемы качества жизни (КЖ) широко обсуждаются в разных областях науки. Точное определение качества жизни – крайне трудная и до конца недостижимая задача, потому что проблематика КЖ является многогранной, и может рассматриваться в разных науках через различные аспекты (см. рис. 1 и рис. 2) и учитывать различные факторы влияния. В социологии качество жизни понимается как субъективное понимание благополучия с учетом индивидуальных потребностей и понимания. В экономике это уровень жизни, в медицине это соотношение здоровья и болезни с факторами, влияющими на здоровый образ жизни. Фактор здоровья часто является приоритетным при оценке качества жизни, хотя понятие качества жизни следует понимать более широко (McCall, 2005). Согласно определению Всемирной организации здравоохранения, качество жизни – это индивидуальное восприятие материального, физического, психологического и социального благополучия каждого человека и его оценка в контексте системы культурных ценностей в сочетании с целями, ожиданиями, стандартами и интересами личности. Поскольку на качество жизни влияет большое количество факторов, трудно найти общее согласованное определение КЖ. Согласно R. Veenhoven (2000), качество жизни не требует общего определения, поскольку на научные определения влияет использование даже особенности языка, что вызывает путаницу, поэтому углубление в смысл терминов является гораздо более важным. Укрупненно можно представить составляющие КЖ в виде следующих схем:



Рис. 1. Аспекты качества жизни, изучаемые в разных науках (разработано авторами, используя (Ruževičius, 2013; Serafinas, 2013; Valiukaitė, Ruževičius, 2017; Kaklauskas et al., 2018))



Рис. 2. Области исследование качества жизни (разработано авторами, используя Serafinas, 2013; Valiukaitė, Ruževičius, 2017; Bratu, Cioca, 2018))

При этом надо понимать, что все указанные аспекты и показатели в свою очередь имеют сложную структуру, а значит и сложную систему оценки.

Так, например, долгое время изучение качества жизни было тесно связано с личным здоровьем, но в настоящее время широко признано, что такой взгляд является слишком узким

(Dooris, 1999; Diener, 1997; Ruževičius, 2013). В начале прошлого века основными показателями КЖ были материальное благосостояние и количество денег. Со временем менялось понятие смысла жизни и ее ценности, тем самым изменилось содержание понятия КЖ, и возросло количество ее составляющих компонентов. По мнению авторов, основными составля-

ющими современного понятия КЖ являются материальная среда, безопасность (физическая, юридическая, социальная) конкретного человека и общества в целом, качество окружающей среды, качество здоровья населения, качество образования, возможности самовыражения и морально-психологический климат (в обществе, в государстве, в организации и в семье). Авторы предлагают КЖ определить как степень удовлетворенности индивида (или группы людей) уровнем показателей существующей жизни в сравнении с ценностно ориентированным идеальным уровнем жизни. Другими словами, под качеством жизни подразумевается индивидуальное понимание каждым челове-

ком блага (материального, физического, социального, интеллектуального, психологического и др.). А также его оценка в контексте социокультурного развития общества, и с учетом личных ценностей, целей, надежд, предпочтениях, стандартах и интересах. На КЖ естественно оказывают влияние физическое, духовное состояние и здоровье индивида, а также уровень его независимости, социальные связи с окружением, окружающая природная среда и другие факторы (рис. 3). Эта модель использована как методологический инструмент при исследовании качества жизни и баланса труда и личной жизни в организациях (см. 4 и 5 раздел данной статьи).

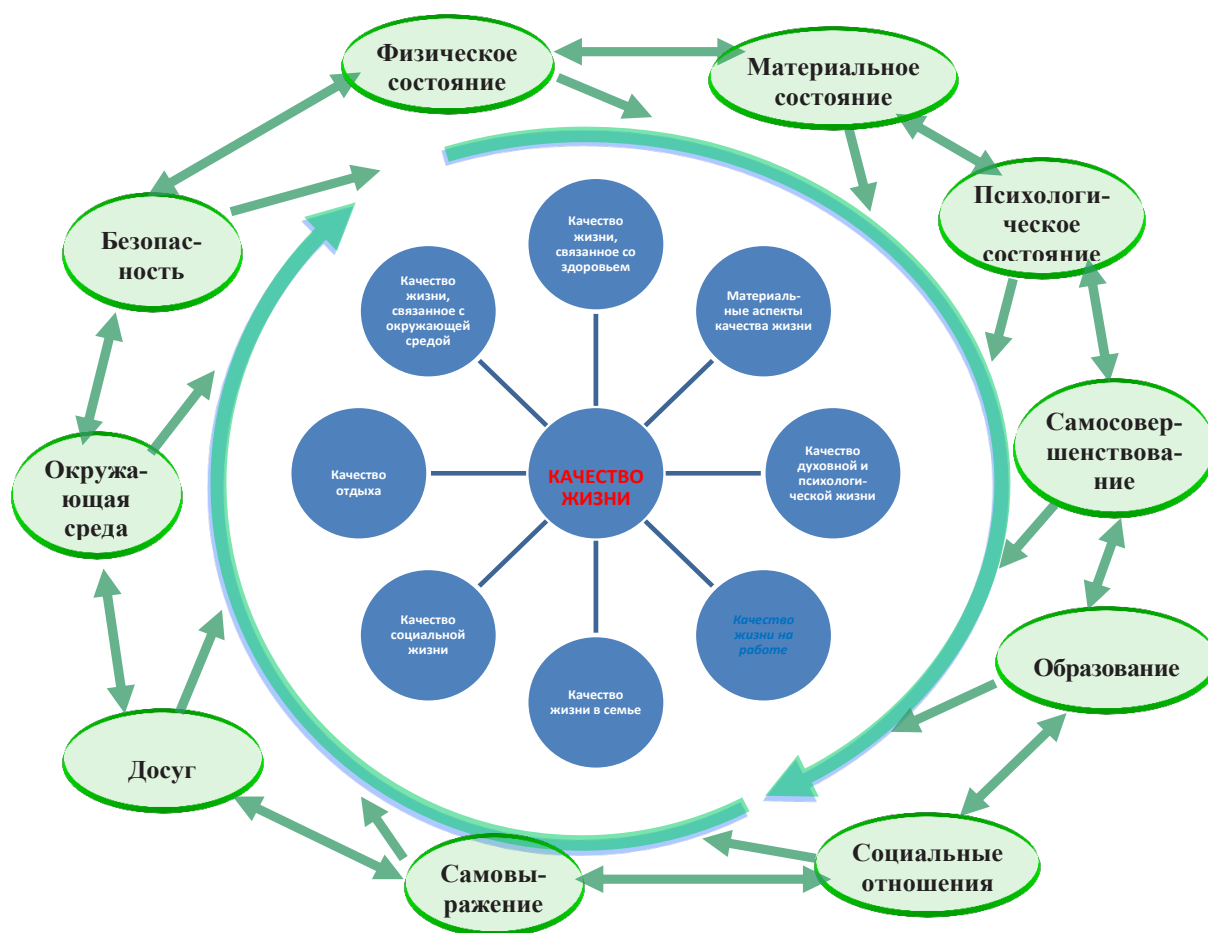


Рис. 3. Модель качества жизни

(источник: развито авторами, используя Ruževičius, 2012; 2013; Valiukaitė, Ruževičius, 2017; Bratu, Cioca, 2018; Kaklauskas et al., 2018)

Исследования зависимости между неравенством и доверием показали, что люди больше удовлетворены качеством жизни, если доверяют друг другу и своему государству. Согласно этому показателю, лидируют страны Скандинавии – Дания, Норвегия, Швеция и Финляндия. Эти данные демонстрируют, что качество жизни неотделимо от уверенности в себе человека, от личной самооценки, а также от интеллектуальных и физических способностей необходимых для достижения собственных целей. Кроме того, эмоциональные аспекты качества жизни также стали широко обсуждаемы во всём мире (Serafinas, 2013). Ученые выявили интересную закономерность: если повышается доверие внутри семьи, то качество личной жизни человека увеличивается. Однако это мало влияет на развитие всей экономики как таковой, хотя явно влияет на предпринимательскую активность и мотивацию достигать нового уровня благосостояния для своей семьи. Соответственно, если правительства хотят ускорять экономический рост, то им необходимо проводить политику, которая усилит доверие во всем обществе (Valiukaitė, Ruževičius, 2017; Vratu, Cioca, 2018) и на всех уровнях: и в семье, и в социуме, и в политике, и в СМИ. Следовательно, качество жизни включает в себя удовлетворение в физических, психологических, социальных отношениях, а также удовлетворение материальных потребностей. Все эти параметры формируют личное ощущение удовлетворенности или неудовлетворенности жизнью. При этом надо понимать, что критерии качества жизни могут и должны изменяться в свете развития мирового сообщества (Veenhoven, 2000; Akranavičiūtė, Ruževičius, 2007; Ruževičius, 2012, 2013; Valiukaitė, Ruževičius, 2017). Таким образом, под качеством жизни подразумеваются оценочные суждения актуальные для конкретного момента времени в контексте конкретного состояния развития общества. Оценка качества жизни изменяется во времени, особенно это заметно в современную эпоху. Сегодня мир демонстрирует как повышение качества жизни, так и «сползание» качества жизни на более низкие уровни. Причем это можно заметить в режиме реального времени.

Счастье и качество жизни. Европейский Союз (ЕС) стремится улучшить благосостояние и качество жизни своих сограждан, используя для этого различные средства. Недавно проведенная студия показала, что европейцы удовлетворены качеством жизни и в целом являются счастливыми (Ruževičius, 2013). Средний показатель удовлетворенности качеством жизни граждан 28 стран ЕС 7 баллов в 10-бальной шкале. Этот показатель варьирует от 5 баллов (Болгария) до 8,3 (Дания). Общая оценка счастья составляет 7,5 баллов, а в отдельных странах этот показатель изменяется от 5,8 до 8,5 балла. Жители 4-х северных стран ЕС (Дании, Швеции, Финляндии и Норвегии) наиболее высоко оценивают (8-8,5 балла) и качество своей жизни, и уровень счастья. Граждане этих стран являются также и большими позитивистами – 75 % респондентов этих стран на будущее смотрят оптимистически. Жители Литвы качество своей жизни оценивают несколько ниже, по сравнению со скандинавами (6,3 балла), однако чувствуют себя достаточно счастливыми (7,3 балла). Граждане Болгарии хуже всех в ЕС оценивают качество жизни (5 баллов), и чувствуют себя пока не очень счастливыми (5,8 балла). Следует отметить, что индексы уровня качества жизни и счастья в Украине явно снижаются в последнее время. Учитывая опыт Болгарии и Украины можно предположить, что на оценку КЖ влияет динамика изменений, которые происходят в обществе. Так, если общество поступательно развивается, то степень удовлетворенности и счастья растет быстрее, нежели реальные показатели. Если же в обществе происходят деградирующие процессы – то оценки КЖ и счастья резко падают, даже быстрее, чем происходят реальные ухудшения параметров жизни в обществе. При этом замедление, например, экономического роста в стране может также восприниматься как снижение КЖ.

Счастье – один из индикаторов качества жизни. Оно очень субъективно и определяется не только внешними факторами качества жизни, но сильно зависит от самого человека, его природных свойств и ценностей, предпочтений, целей жизни, воспитания, типа характера, наклонностей и др.

(Susniene, 2009). Следовательно, понятия качества жизни и счастья нельзя отождествлять, так как их содержание и показатели люди оценивают по-разному. Вот как глубоко проблематику счастья обобщил французский мыслитель и поэт Николя Шамфор (Nicolas Chamfort): «Le bonheur n'est pas chose aisée. Il est très difficile de le trouver en nous, il est impossible de le trouver ailleurs» („Счастье - вещь нелегкая; его очень трудно найти внутри себя и невозможно найти где-нибудь в другом месте»). Однако существуют научно доказанные рекомендации (Barker, 2014), способствующие ощущению и восприятию большего счастья:

- уделять больше времени общению с семьей и друзьями (цена дружбы, по расчетам ученых США, Journal of Socio-Economics states, стоит в среднем не менее 100.000 долларов);

- больше спать и отдыхать, чтобы быть менее чувствительным к негативным эмоциям;
- переселиться поближе к своей работе;
- быть чаще вне помещения, на природе. Кстати, температура окружающей среды 13.9 °С является оптимальной для ощущения и восприятия счастья;

- быть физически активной (даже 7 минут ежедневной активности – влияет на ощущение счастья);

- помогать другим;

- практиковать и показывать (выражать) благодарность – это повышает и счастье, и удовлетворенность жизнью;

- любить;

- всегда выбирать позитивность;

- постоянно совершенствовать себя;

- не жаловаться, не ворчать;

- уделять время самоанализу и размышлениям;

- смотреть одобрительно на перемены;

- всегда выполнять обещания и обязательства;

- быть доброжелательным.

Эмпирическими исследованиями установлено, что импульсный эффект от полученного счастья (например, после важного достижения, успеха и т.п.) длится в среднем только 2 недели. После этого срока счастье „возвращается“ на прежний уровень.

Раздел хотелось бы закончить глубокой

сентенцией о качестве жизни и счастье: „Счастлив не тот, который имеет много, а тот, кому достаточно того, что он имеет“.

### 3. Качество жизни в городах мира

Качество жизни может быть оцененной (измеренной) и сопоставленной в следующих аспектах (Ruževičius, 2013; Serafinas, 2013; Valiukaitė, Ruževičius, 2017; Kaklauskas et al., 2018):

- КЖ индивида;

- КЖ на работе (КЖ в организации);

- КЖ в городах, регионах и странах;

- экологическое качество жизни в городах, регионах и странах, и др.

Можно оценивать качество жизни индивида, а также качество жизни и экологическое качество жизни в конкретном проселке, городе, стране и в регионе. При оценке качества жизни в отдельной территории учитывают показатели экономических, социально-культурных условий, политическую обстановку, услуги здравоохранения, образования, транспорта, публичного сектора, безработицы, безопасности граждан, климатических условий и др. (Kaklauskas A. et al.). При этом надо помнить, что все эти оценки носят обобщающий характер, а каждый конкретный человек будет всегда отличаться от усредненных параметров.

Основываясь на новом интерактивном инструменте, разработанном Евростатом, мы можем сравнить показатели качества жизни нашей страны и других стран Европейского Союза. Набор состоит из демографической статистики, учитывающий уровень бедности, уровень безработицы, среднюю продолжительность жизни, среднюю продолжительность здоровой жизни, образование населения и др. В общем, эти показатели влияют на ощущение удовлетворенности людей жизнью. На благо людей и на качество жизни влияют не только индивидуальные обстоятельства и условия, но и качество общества. В последние годы европейцы сообщали о снижении доверия общества к управляющим институтам, о различных формах напряженности в обществе, экономической и социальной незащищенности, а также о неравенстве и неадекватности правосудия (Serafinas, 2013; Valiukaitė, Ruževičius, 2017). Естественно эти факторы

не привносят в жизнь ни ощущения удовлетворенности, ни счастья.

Влиятельная американская консалтинговая компания Mercer ежегодно сопоставляет крупнейшие города мира в соответствии с качеством жизни в них. При ранжировании городов Mercer учитывает политическую и социально-экономическую, социокультурную среду, а также качество медицины, уровень образования, климат, цены на сырьевые товары и др. Рассматривая 450 городов по всему миру, эта компания принимает во внимание конкретные показатели, чтобы судить о том, какие города составили список наилучшего качества жизни (Quality..., 2018):

- политическая и социальная среда (политическая стабильность, преступность, правоохранительная деятельность);
- экономическая среда (правила обмена валюты, банковские услуги);
- социально-культурная среда (доступность средств информации и цензура, ограничения свободы личности);
- медицинские соображения (медицинские принадлежности и услуги, инфекционные заболевания, сточные воды, удаление отходов, загрязнение воздуха);
- школы и образование (стандарты и доступность международных школ и др.);
- государственные услуги и транспорт (электричество, вода, общественный транспорт, пробки и др.);
- отдых (рестораны, театры, кинотеатры, спорт и отдых);
- потребительские товары и услуги (наличие продуктов питания, товаров повседневного потребления, автомобилей и др.);
- жилье (аренда жилья, бытовая техника, мебель, техническое обслуживание);
- природная среда (климат, окружающая среда, отчет о стихийных бедствиях и др.).

Ниже приводится ТОП 10 городов мира по качеству жизни в них (Quality..., 2018):

Вена (Австрия), Цюрих (Швейцария), Окленд (Новая Зеландия), Мюнхен (Германия), Ванкувер (Канада), Дюссельдорф (Германия), Франкфурт (Германия), Женева (Швейцария), Копенгаген (Дания), Базель (Швейцария).

Стоит уточнить, что столица Австрии Вена находится на вершине списка по каче-

ство жизни уже в 9-й раз. Вена ранжирована первой из-за высокого уровня безопасности в городе, качества общественного транспорта, цен на жилье и культурного обеспечения. В 2018 году Австрия также признана страной, наиболее посещаемой туристами.

Европейские города составляют большинство в высших топках качества жизни. Согласно ранжированию Mercer'a, г. Вильнюс по качеству жизни занимает в мире 79 место (одно из первых мест по станам Центральной Европы), Париж – 29, Рим – 52, Лондон – 38, Прага – 69 место. Ниже Литвы одно место в рангах – столица Польши Варшава, столица Эстонии Таллинн – 87-й, столица Латвии Рига – 89-й. Москва, Киев и Минск остались на 167-м, 173 и 188-м местах соответственно.

Проведено также ранжирование городов мира по качеству жизни в экологических аспектах. Согласно исследованиям Mercer'a, Калгари (Канада) признан лучшим эко-городом мира, за ним следует Отава и Хельсинки. Авторы данной статьи предлагают новый показатель – Всеобщее качество жизни, который интегрирует оба показателя Mercer'a – качество жизни и экологическое качество жизни в городе. Согласно предлагаемому индикатору, первый десяток лучших городов мира по показателю всеобщего качества жизни ранжируются следующим образом: Окленд (Новая Зеландия) (3 место в мире по качеству жизни и 13 место – по качеству эко-жизни, то есть  $3+13=16$ ), Копенгаген (Дания) (17), Оттава (Канада) (17), Ванкувер (Канада) (18), Веллингтон (Новая Зеландия) (18), Цюрих (Швейцария) (21), Базель (Швейцария) (Швейцария) (23), Стокгольм (Швеция) (28), Хельсинки (Финляндия) (35), Монреаль (Канада) (36).

#### **4. Качество жизни на работе – измеримо и управляемо**

В нынешних условиях комплексная оценка качества жизни должна охватывать все ее составные, включая качество жизни на работе (англ. Quality of working life). Отмеченный аспект крайне важный с практической точки зрения (Gilgeous, 1998). Управление качеством жизни на работе (КЖР) способствует не только повышению производительности работников и степени их удовлетворения,

но и повышает лояльность персонала к организации. Авторы данной статьи предлагают КЖР определить как системную модель деятельности работника, приносящей удовлетворение и протекающей в среде с организационным порядком и корпоративной культурой, которые позитивно влияют на эффективность организации. Таким образом, концепция КЖР связана с мотивацией, продуктивностью, здоровьем, безопасностью, справедливым вознаграждением за работу, возможностями учиться и совершенствоваться, продвигаться по служебной лестнице, физической и психологической усталостью, стрессом, социальной интеграцией, возможностями согласовывать личную и служебную жизнь и др. параметрами.

В качестве примера приведем некоторые результаты наших долгосрочных (с 2008 г. по 2018 г.) исследований в поисках повышения качества жизни на работе на конкретном предприятии Литвы. Исследования основывались на авторской модели качества жизни (рис. 3) и методике, описанной в работах. (Akranavičiūtė, Ruževičius, 2007; Ruževičius, 2012; 2013). В 2008 г. проведенные диагностические исследования показали, что работники данной организации больше всего удовлетворены такими областями КЖР, как социальные отношения, повышение профессиональных способностей и обучение. Наи-

более низкие оценки как в качестве жизни (КЖ) в целом, так в КЖР получила область, связанная с материальным благосостоянием. Респонденты не довольны своими финансовыми ресурсами, заработной платой и условиями жизни. Вместе с тем работники данного предприятия низко оценивали возможности карьеры, были не довольны высоким уровнем стресса на работе. Респонденты мужчины, по сравнению с женщинами, более высоко оценивают как КЖ, так и КЖР. Для установления глубинных причин этих различий необходимы дополнительные исследования. Установлены и другие области и проблемы, требующие совершенствования на исследованном предприятии. Был разработан план коррекционных действий и мероприятий, который был внедрен на предприятии на период 10 лет. План включал в себя комплекс изменений (внедрение интегрированной системы управления безопасностью труда, здоровьем работников и социальной ответственностью (OHSAS 18001, SA 8000), обучение и развитие индивидуальных профессиональных способностей персонала, внедрение новой и прозрачной системы мотивации работников, улучшение условий труда и др.). Измерение и оценка индикаторов КЖР в сравнении с данными, полученными на предприятии в 2008 и в 2018 г., подтвердили эффективность принятых мер (см. рис. 4).

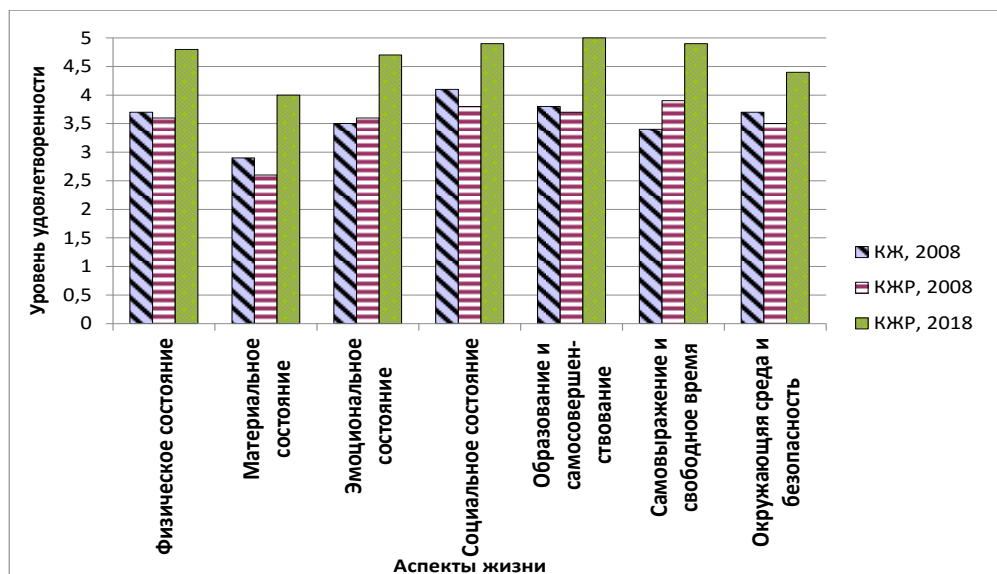


Рис. 4. Изменение качества жизни на работе после внедрения коррекционных мероприятий в организации (источник: исследования авторов)

Как видим на рис. 4, принятые меры существенно повысили удовлетворенность и эмоциональное состояние работников, так как улучшились условия труда, безопасность, сотрудники положительно оценили внимание и средства руководства, направленные на профессиональное образование работников и создание условий их самосовершенствования. Проведенное исследование подтвердило пригодность разработанной методики как для оценки качества жизни вообще, так и качества жизни на работе в частности. Главный вывод исследований – КЖР является измеримым, управляемым и улучшаемым. Решение проблем качества жизни на работе положительно влияет на общую удовлетворенность качеством жизни в целом. Высоко оценивая КЖР, работник организации тем самым чувствует и более высокую удовлетворенность общим качеством жизни. Все это в совокупности повышает лояльность сотрудников к своему предприятию. Организационные стратегии повышения производительности сотрудников могут расходиться или сходиться с ожиданиями сотрудников. Действительно, если организация стремится улучшить качество работы в первую очередь, и только потом – улучшить качество жизни сотрудников, такая стратегия организации может восприниматься и оцениваться работниками неоднозначно (Bratu, Cioca, 2018).

**5. Исследования влияния баланса между работой и личной жизнью на качество жизни сотрудников**

Возможный конфликт между работой

и семейной жизнью. Работа и семья – две наиболее важные области нашей жизни, влияющие на качество жизни. Люди, однако, нередко сталкиваются с трудностями, стремясь их согласовать таким образом, чтобы не пострадала ни семья, ни работа. Нахождению баланса между отмеченными областями жизни посвящено много трудов – как публицистических, так и научных (Pichler, 2009; Valiukaitė, Ruževičius, 2017). Особенно трудно согласовать интересы работы и семьи людям, имеющим многочисленные обязательства (выращивающим детей, присматривающим за престарелыми, инвалидами и др.). Конфликт между работой и семьей – это несоответствие или противоречивость между несколькими одновременно выполняемыми ролями человека – работника, кормильца, отца, матери, супруга (Rode et al., 2007). При этом часто приходится жонглировать пятью основными аспектами жизни – работой, семьей, здоровьем, друзьями и духовным состоянием. К отмеченному списку можно добавить также отдых, развлечения, поддержку взаимосвязи с родственниками, хобби и др.

Ученый С. Rode с коллегами изучал конфликт между работой и семьей как важную причину текучести кадров на предприятии. Авторы представили так называемую модель „Намерений бросить работу“ (англ. Intent to quit) как следствие конфликта между работой и семейной жизнью (см. рис. 5).

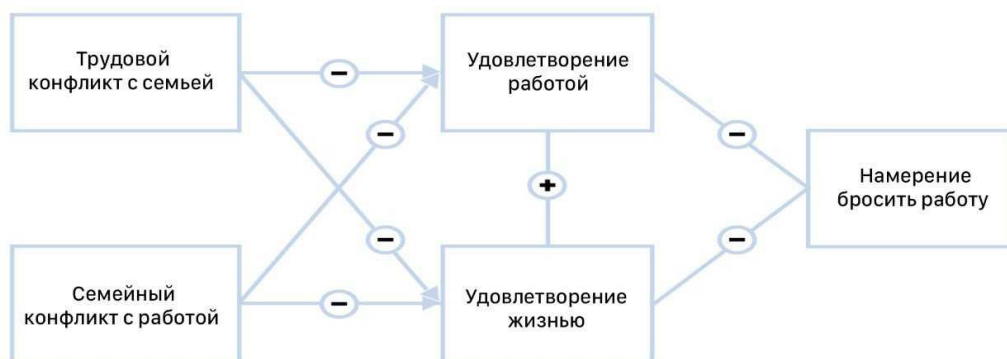


Рис. 5. Причинная модель „Намерений бросить работу“ (источник: Rode et al., 2007)

Как видно на рис. 5, конфликт между работой и семьей разделяется на два конфликта в зависимости от того, с каких позиций рассматривается эта проблема. На рисунке видим направления обоих конфликтов. Конфликт работы с семьей (англ. *Work-to-family conflict*) раскрывает, как сильно условия труда влияют и ограничивают семейную жизнь индивида, как часто приходится семейную жизнь приспособлять к условиям труда. Тем временем конфликт семьи с работой (англ. *Family-to-work conflict*) отражает степень влияния семейной жизни на качество выполнения функций на работе. Согласно модели „Намерений бросить работу“, конфликт работы с семьей отрицательно влияет на удовлетворенность работой, а тем самым отрицательно сказывается и на качестве жизни. Исходя из этого работающий человек (и работодатель!) должны стремиться соблюдать должное равновесие между семейной жизнью и работой. Следовательно, если человек удовлетворен как работой, так и качеством жизни в целом – он не будет иметь намерений бросать или менять работу. А если работник не доволен или работой, или качеством жизни – то в большинстве случаев он будет стремиться что-то

менять, трансформировать. Анализ литературы по данному вопросу и опрос работников ряда организаций позволяет сделать вывод, что равновесие между работой и личной жизнью является ценностью для большинства людей.

Изучение равновесия между работой и личной жизнью. С целью определения различий в оценке баланса между работой и личной жизнью (БРЛЖ) нами были проведены глубинные опросы среди сотрудников различных групп нескольких организаций. Исследованы две группы респондентов:

а. Творческие свободно нанимаемые работники – творческие сотрудники (актеры, художники, дизайнеры, фотографы, журналисты и др.),

б. Работники, имеющие постоянную работу и работающие „от 8:00 до 17:00 часов“ – офисный персонал (администраторы, секретари, менеджеры, руководители и др.). Далее мы их будем называть „работниками бюро“.

Ниже представлены фрагменты результатов данного исследования. На рис. 6 обобщена взаимосвязь между частотой сверхурочной работы и оценкой баланса между работой и личной жизнью (БРЛЖ).

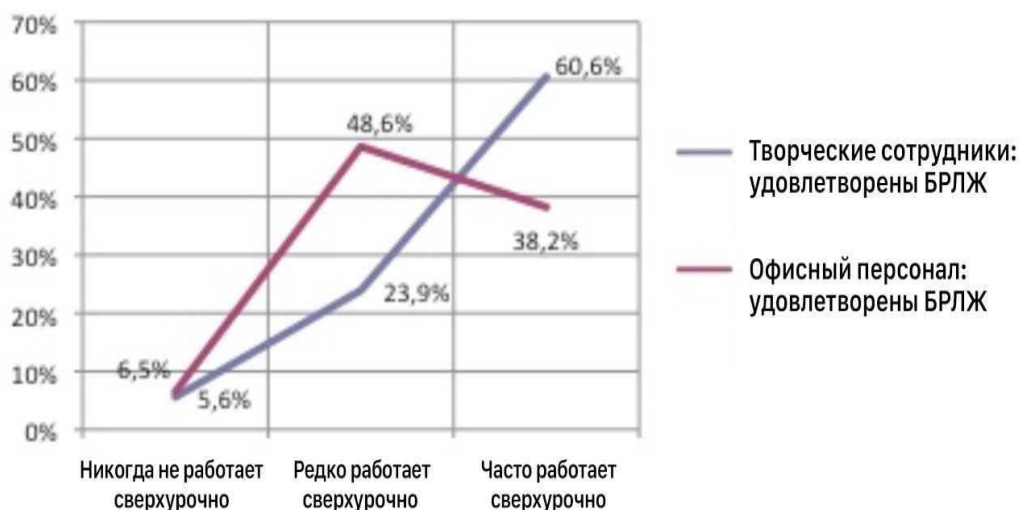


Рис. 6. Взаимосвязь между частотой сверхурочной работы и оценкой баланса между работой и личной жизнью - БРЛЖ (источник: исследования автора)

Исследование раскрыло существенную разницу среди творческих работников и служащих бюро при их оценке влияния сверхурочной работы на удовлетворенность балансом между работой и личной жизнью (БРЛЖ). Большинство (60,6 %) БРЛЖ удовлетворенных творческих работников часто выполняют сверхурочную работу. Напротив, почти 50 % БРЛЖ удовлетворенных работников бюро сверхурочную работу выполняют редко. Если внимательно посмотреть на график удовлетворенности офисного персонала, то можно заметить сходство кривой Девиса со всеми вытекающими отсюда последствиями, связанными с ожиданиями работников, а не с реальной ситуацией. Удовлетворенность же творческих сотрудников больше завязана на ожидания, связанные с собственными действиями и внутренней

мотивацией, а не с факторами внешней среды, и соответственно график демонстрирует совершенно другую зависимость. Более глубокая оценка роли внутренней и внешней мотивации на оценку БРЛЖ может стать следующим материалом исследования авторов.

Личная жизнь творческих работников, удовлетворенных БРЛЖ, страдает от работы больше по сравнению с личной жизнью служащих бюро (см. рис. 7), но значимость самой работы воспринимается иначе и соответственно иначе выстраиваются поведенческие установки. Так, установлена яркая взаимосвязь между видом работы респондентов и их стремлением работать сверхурочные или дополнительные работы с целью получения большего дохода. Дополнительные работы выполняют большинство (72 %) опрошенных творческих работников.

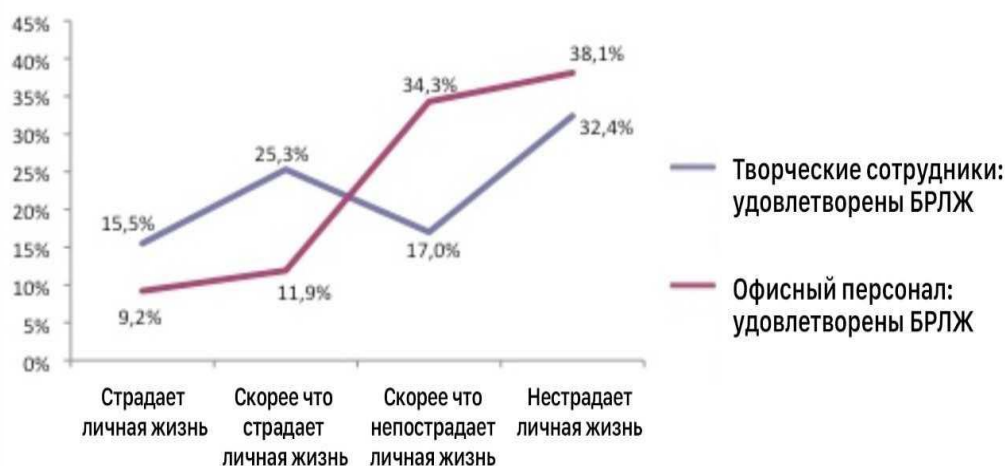


Рис. 7. Оценка влияния БРЛЖ на личную жизнь работников (источник: исследования автора)

Проведенная студия раскрыла существенную разницу между работниками обеих групп в их оценке качества жизни, предпочтениях и стремлениях. Творческие работники, по сравнению со служащими бюро, на много глубже втянуты в свою работу, более терпеливы к повышенным нагрузкам, более лояльны к выбранной рабочей активности и более тесно с ней связаны как во время непосредственной работы, так и после ее. По сути, они мотивированы на внутреннем, а не внешнем уровне. Творческие работники лучше осознают значимость своего вклада в

конечный продукт труда, они более уверены в том, что выполняемая ими работа отвечает их способностям и компетенциям. Творческие работники в целом себя более часто отождествляют с рабочей активностью, не разделяя, где кончается работа и начинается личная жизнь, соответственно у них ниже отчужденность от рабочего процесса.

Выдвинутая нами гипотеза, что разный характер выполняемой работы предопределяет разную оценку равновесия работы и личной жизни, подтвердилась частично. Однако, это исследование наметило новую

область изучения: субъективность и объективность понимания человеком своей профессиональной деятельности при оценочных суждениях. С одной стороны настоящее исследование позволило увидеть укрупненно общие тенденции, с другой стороны показало, что при более детальном изучении человеческих реакций можно выделить дополнительные факторы влияния на оценку БРЛЖ. Различный характер работы, действительно, предопределяет разный баланс между работой и личной жизнью (объективное разумение), однако на практике это не влияет на удовлетворенность работника балансом между работой и личной жизнью (субъективное разумение). Субъективное восприятие человека всегда богаче рационального, и срывает в себе еще много неисследованного.

### **6. Выводы**

Качество жизни (КЖ) является мультисодержательным понятием, в широком смысле, охватывающем основные области жизни, отражающие материальное, физическое, социальное, духовное и психоэмоциональное благосостояние человека. По мнению авторов, основными составными КЖ являются представления человека в рамках своих ценностей о материальной среде, безопасности (физической, юридической, социальной) конкретного человека и общества в целом, качестве окружающей среды, качестве здоровья населения, качестве образования, возможности самовыражения и морально-психологическом климате (в обществе, в государстве, в организации и в семье).

КЖ предлагается определить как степень удовлетворенности индивида (или группы людей) уровнем показателей существующей жизни в сравнении с ценностно ориентированным идеальным уровнем жизни. На КЖ индивида оказывают влияние его физическое, духовное состояние и здоровье, уровень его независимости, социальные связи с окружением, окружающая природная среда и другие факторы.

Счастье как один из индикаторов качества жизни оценивается субъективно и определяется не только внешними факторами качества жизни, но сильно зависит от самого человека, его природных свойств и ценностей, предпочтений, целей жизни, воспитания, типа характера, наклонностей и др. Понятия качества жизни и счастья не тождественны: их содержание и пока-

затели люди оценивают различным образом.

Качество жизни на работе (КЖР) предлагается определить как системную модель деятельности работника, приносящую удовлетворение и протекающую в среде с организационным порядком и корпоративной культурой, которые позитивно влияют на эффективность организации. Концепция КЖР также имеет системный характер и связана с мотивацией, продуктивностью, здоровьем, безопасностью, справедливым вознаграждением за работу, возможностями учиться и совершенствоваться, продвигаться по служебной лестнице, физической и психологической усталостью, стрессом, социальной интеграцией, возможностями согласовывать личную и служебную жизнь и др.

Установлено, что качество жизни на работе может быть измеряемой, улучшаемой и управляемой величиной. В организации есть возможности повысить качество жизни и лояльность сотрудника благодаря улучшению условий труда и повышению корпоративной культуры. Выяснено, что высокая ценность качества рабочей жизни напрямую влияет на ощущение более высокого качества жизни. Качество жизни, счастье, удовлетворенность жизнью и субъективное восприятия благополучие взаимосвязаны, но не тождественны. Установлены существенные различия в оценках качества жизни в аспекте баланса труда и личной жизни между творческими работниками и служащими.

Одним из важных аспектов анализа качества жизни на работе является баланс между работой и личной жизнью, включая потенциальный конфликт между семьей и работой, связанный с количеством свободного времени для личных потребностей и временем, затрачиваемым на работу. Для исследования были выбраны две группы: креативные и офисные работники. Проведено сравнение и корреляция качества жизни на работе, удовлетворенность работой и их восприятие и оценка баланса между работой и жизнью. Проведенная студия раскрыла существенную разницу между работниками обеих групп в оценке качества жизни, предпочтениях и стремлениях. Выявлено, что способность сотрудника правильно сочетать работу и свою личную жизнь и достичь баланса между этими двумя областями сильно зависит от работодателя, его лидерских и менеджерских способностей.

## REFERENCES

1. Akranavičiūtė, D., & Ruževičius, J. (2007). Quality of life and its components' measurement. *Engineering Economics*, 2, 43-48.
2. Barker, E. (2014). How to make friends easily and strengthen the friendships you. Retrieved from: <http://time.com/24122/how-to-make-friends-easily-and-strengthen-the-friendships-you-have/>
3. Bratu, M.L., & Cioca, L.I. (2018). Modelling Human Behaviour through Game Theory in Order to increase the Quality of Work and the Quality of Life of Employees through Managerial Strategies Appropriate to Individual and Group Personality. *Quality: Access to Success*, 19 (167), 54-59.
4. Diener, E. & Suh, E. (1997). Measuring quality of life: economic, social, and subjective indicators. *Social Indicators Research*, 40 (1) 189-216.
5. Dooris, M. (1999). *Healthy Cities and Local Agenda 21: The UK Experiences – Challenges for the New Millennium*. Oxford: Oxford University Press.
6. Ferrer, A. (2004). *Happiness Quantified: A Satisfaction Calculate Approach*. Oxford: Oxford University Press.
7. Gilgeous, V. (1998). Manufacturing managers: their quality of working life. *Integrated Manufacturing Systems*, 9, 173-181.
8. Gomes, M.C.S., Pinto, M.L.R., & Gomes dos Santos (2010). Quality of life: a reappraisal. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 30(9/10), 559-580.
9. James, G. (1992). Quality of Working Life and Total Management. *International Journal of Manpower*, 13 (1), 41-58.
10. Kaklauskas, A. et al. (2018). Quality of city life multiple criteria analysis. *Cities*, 72, 82-33.
11. McCall, S. (2005). *Quality of life*. Oxford: Oxford University Press.
12. Merkys, G., Brazienė, R., & Kondrotaitė, G. (2008). Subjektyvi gyvenimo kokybė kaip socialinis indikatorius: viešojo sektoriaus kontekstas (engl. Subjective quality of life as a social indicator: context of the public sector). *Viešojo politika ir administravimas*, 23, 23-38.
13. Pichler, F. (2009). Determinants of Work-life Balance: Shortcomings in the Contemporary Measurement of WLB in Large-scale Surveys. *Social Indicators Research*, 92 (3), 449-469.
14. Pigou, A.C. (1920). *The Economics of Welfare*. London, Macmillan and Co.
15. Quality of living worldwide city ranking 2018. Mercer survey. Retrieved from: <https://mobilityexchange.mercer.com/Portals/0/Content/Rankings/rankings/qol20181852963/index.html>
16. Rode, J.C., Rehg, M.T., Near, J.P., & Underhill, J.R. (2007). The Effect of Work/Family Conflict on Intention to Quit: The Mediating Roles of Job and Life Satisfaction. *Applied Research on Quality of Life*, 2 (2), 65-82.
17. Ruževičius J., 2013. Qualité de vie: notion globale et recherche en la matière. *International Business: Innovations, Psychology, Economics* 4(2), 7-20.
18. Ruževičius, J. (2012). *Management de la qualité. Notion globale et recherche en la matière*. Vilnius: Maison d'éditions Akademine leidyba.
19. Ruževičius, J. (2013). Qualité de vie: notion globale et recherche en la matière. *International Business: Innovations, Psychology, Economics*, 4 (2), 7-20.
20. Serafinas, D. (2013). A Discussion on Quality of Life. *Quality Management and Organizational Development Conference. 16th QMOD-ICQSS conference proceedings*, 1630-1635, 4-6 September. Portorož, Slovenia.
21. Susnienė, D., & Jurkauskas, A. (2009). The concepts of quality of life and happiness – correlation and differences. *Engineering Economics*, 3, 58-66.
22. Valiukaitė, J., & Ruževičius J. (2017). Quality of Life and Quality of Work Life Balance: Case Study of Public and Private Sectors of Lithuania. *Quality: Access to Success*, 18 (157), 76-81.
23. Veenhoven, R. (2000). The Four Qualities of Life: Ordering Concepts and Measures of the Good Life. *Journal of Happiness Studies*, 1, 1-39.

**Ружевичюс Юозас**

Доктор тех. наук, проф.,  
Вильнюсский университет  
01513, г. Вильнюс, ул. Университетская, 3

Email: juozas.ruzevicius@evaf.vu.lt

**Ruževičius Juozas**

Dr., Full Prof.  
Vilnius University  
3, Universiteto st., Vilnius, 01513, Lithuania

**Иванова Светлана**

Канд. филол. наук, доцент  
Днепропетровский Национальный Университет им.  
О. Гончара  
49050, г. Днепр, ул. Наукова, 13

Email: isaivanova2014@gmail.com

**Ivanova Svetlana**

PhD, Assoc. Prof.  
Oles Honchar Dnipro National University  
13, Naykova st., Dnipro, 49050, Ukraine

Цитування: Ружевичюс Ю. Качество жизни на работе: концепция и исследования / Ю. Ружевичюс, С. Иванова // *Аспекти публічного управління*. – 2019. – Т. 7 – № 1-2. – С. 71-94.

Citation: Ruževičius, J., & Ivanova, S. (2019). Kachestvo zhizni na rabote: koncepcija i issledovanija [Quality of working life: concept and research]. *Public administration aspects*, 7 (1-2), 71-94.

## Теоретико-методичне обґрунтування створення нових спеціальностей вищої освіти в контексті сталого розвитку територій

*Бобровська Олена, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

Розглянута гостра проблема підвищення ступеня ідентифікації знань і навичок, які опановують випускники ВНЗ, відповідно до потреб майбутніх сфер і посад професійної діяльності. Узагальнено, доповнено і обґрунтовано теоретичні і методичні засади розробки освітньої програми підготовки фахівців із вищою освітою для створення умов реалізації функцій і завдань публічного управління та адміністрування процесами сталого розвитку територій. Сформульовано теоретико-методичні засади підходу до вирішення існуючої проблеми на прикладі підготовки фахівців управління процесами розвитку в публічному управлінні і адмініструванні територій.

Відмічені невирішені питання політики вищої професійної освіти, які спостерігаються в системі підготовки фахівців при розробці освітніх і робочих програм, через відсутність їх достатнього зв'язку зі сферами майбутньої професійної діяльності та їх трансформаціями.

Показана відсутність належної уваги ВНЗ до своєчасного відкриття нових спеціальностей (спеціалізацій) в частині підготовки фахівців для виконання функцій і завдань процесів сталого розвитку територій країни.

Як первісний інструмент обґрунтування зроблених пропозицій розроблено знаннєво-компетентні моделі підготовки фахівців і запропонована структура моделі змісту діяльності фахівця публічного управління та адміністрування з управління процесами сталого розвитку та моделі освіти зі сталого розвитку фахівців з публічного управління та адміністрування за напрямом управління процесами сталого розвитку територій.

Визначено зміст і послідовність дослідження складових дисциплін для формування освітніх програм і процесу ідентифікації знань і навичок управління в компетенції фахівців. Використання пропозицій суттєво підвищить швидкість оновлення освітніх програм і своєчасно відкриє практики орієнтованих спеціальностей випускників ВНЗ.

**Ключові слова:** процеси сталого розвитку; управління процесами розвитку; публічне управління та адміністрування; знаннєва модель; освітня програма з управління процесами розвитку

## Theoretical and methodological justification for the creation of new higher education specialties in the context of sustainable territories' development

*Bobrovska Olena, Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*

The acute problem of increasing the degree of identification of knowledge and skills that graduates of higher educational institutions acquire in accordance with the needs of future fields and positions of professional activity is considered. The theoretical and methodological foundations of an educational program development for training specialists with higher education are summarized, supplemented and substantiated in order to create conditions for the implementation of the functions and tasks of public management and administration of the processes of territories' sustainable development. The theoretical and methodological foundations of the approach to solving the existing problem are formulated on the example of training management professionals through the development processes in public administration and territory administration.

Noted unresolved policy issues of higher professional education, observed in the system of specialists training in the development of educational and work programs, due to the lack of their sufficient connection with the areas of future professional activity and their transformations.

The lack of universities' due attention to the timely opening of new specialties (specializations) in terms of specialists training to perform the functions and tasks of the sustainable development processes of the country's territories is shown.

As the initial tool of the substantiation of the made proposals, were developed the knowledgeable competency models of specialists training and was proposed the structure of the content model of the

public management and administration specialist on sustainable development processes and educational models on sustainable development for public management and administration specialists in the direction of managing the sustainable development processes of territories.

The content and sequence of constituent disciplines research for the formation of educational programs and the process of knowledge and management skills identification in the competence of specialists has been determined. The use of proposals will significantly increase the speed of updating educational programs and in a timely manner will open practice-oriented specialties of university graduates.

**Keywords:** *processes of sustainable development; management of development processes; public management and administration; knowledgeable model; educational program on management of development processes*

## Теоретико-методическое обоснование создания новых специальностей высшего образования в контексте устойчивого развития территорий

*Бобровская Елена, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

Рассмотрена острая проблема повышения степени идентификации знаний и навыков, которыми овладевают выпускники вузов в соответствии с потребностями будущих сфер и должностей профессиональной деятельности. Обобщены, дополнены и обоснованы теоретические и методические основы разработки образовательной программы подготовки специалистов с высшим образованием для создания условий реализации функций и задач публичного управления и администрирования процессами устойчивого развития территорий. Сформулированы теоретико-методические основы подхода к решению существующей проблемы на примере подготовки специалистов управления процессами развития в публичном управлении и администрировании территорий.

Отмеченные нерешенные вопросы политики высшего профессионального образования, наблюдаемые в системе подготовки специалистов при разработке образовательных и рабочих программ, из-за отсутствия их достаточного связи со сферами будущей профессиональной деятельности и их трансформациями.

Показано отсутствие должного внимания вузов к своевременному открытию новых специальностей (специализаций) в части подготовки специалистов для выполнения функций и задач процессов устойчивого развития территорий страны.

Как первоначальный инструмент обоснования сделанных предложений разработаны знаниево-компетентностные модели подготовки специалистов и предложена структура модели содержания деятельности специалиста публичного управления и администрирования по управлению процессами устойчивого развития и модели образования по устойчивому развитию для специалистов публичного управления и администрирования по направлению управления процессами устойчивого развития территорий.

Определено содержание и последовательность исследования составляющих дисциплин для формирования образовательных программ и процесса идентификации знаний и навыков управления в компетенции специалистов. Использование предложений существенно повысит скорость обновления образовательных программ и своевременно откроет практики ориентированных специальностей выпускников вузов.

**Ключевые слова:** *процессы устойчивого развития; управления процессами развития; публичное управление и администрирование; знаниевая модель; образовательная программа по управлению процессами развития*

### Постановка проблеми.

В умовах переходу суспільства до сталого розвитку відбуваються суттєві зміни в меті, завданнях діяльності і підходах до вибору шляхів і напрямів розвитку. Досягнутий держслужбовцями рівень компетенцій потребує постійного розширення знань, опанування нових навичок та їх реалізації у сферах здійснюваної діяльності. Особливо актуальним це питання стало для територіальних громад під

час вирішення проблем управління процесами сталого розвитку. Це об'єктивує потребу підготовки фахівців нової генерації, які будуть мати високий рівень професійної компетенції з питань управління розвитком, уміти гнучко реагувати на виклики внутрішнього і зовнішнього середовища, будуть здатними до формування нової системи орієнтирів та моделей поведінки територіальних спільнот, влади і бізнесу. Зазначене актуалізує питання найшвидшого забезпечення органів влади

фахівцями з управління сталістю процесів розвитку на рівні територіальних громад.

Аналіз досліджень і публікацій. Питання професійної освіти майбутніх фахівців були предметом вивчення багатьох науковців. Філософією освіти займалися: В. Андрущенко, Г. Васянович, І. Зязюн, В. Кремень; напрямом застосування інформаційно-комунікативних технологій – В. Гуревич, М. Кадемія, А. Литвин, О. Романішена, М. Шерман; проблемами навчання професійно орієнтованих дисциплін – В. Демченко, Г. Дутко, О. Коваленко, Л. Руденко та ін. [2; 4; 5]. Формуванню освітньої політики для сталого розвитку суспільства присвячені праці В. Боголюбова, Т. Білявського, О. Бондаря, Л. Загвойська, М. Касимова, О. Красівського, М. Моїсеева, С. Серьогіна, Н. Липовської, Л. Мельника, Т. Шакірова, В. Шатохи, В. Шевчука, А. Урсул та ін. [2; 3; 5; 27]. При цьому в працях багатьох науковців підкреслюється недостатній рівень обґрунтованості як змісту, так і форми й методів формування освітньої політики в Україні [4; 7; 14]. Для вирішення проблем сталого розвитку територій значний внесок зробили вчені Б. Буркинський, І. Бистряков, Т. Галушкіна, З. Герасимчук, С. Дорогунцов, Б. Данилишин, М. Долішній, М. Згуровський, Б. Патон, В. Степанов та ін. [1]. Однак практична методологія виконання завдань управління процесами сталого розвитку і підготовки фахівців публічного управління та адміністрування (ПУА) в місцевому самоврядуванні ще й досі потребує подальших досліджень.

Мета статті – розкрити теоретичний і методичний підходи до визначення і синтезу різних систем теоретичних і практичних знань для імплементації їх в освітні і робочі програми підготовки фахівців з вищою освітою з нової спеціальності (спеціалізації) в напрямі сталого розвитку територій.

Виклад основного матеріалу. Сьогоднішній стан управління сталим розвитком в ПУА на місцевому рівні поки не можна вважати задовільним. У змісті діяльності ОМС територій чітко не визначені завдання і функції щодо управління сталим розвитком, а в посадових інструкціях відсутні вимоги до володіння фахівцями знань з управління сталим розвитком. Отже, рішення, які

приймаються, недостатньо обґрунтовуються аналітичними розрахунками.

Незважаючи на надання достатніх загальнонаукових компетенцій у галузі ПУА, випускники вузів не мають обізнаності з методології управління і вирішення практичних проблем сталого розвитку на місцевому рівні, а тому не готові до виконання управлінських та виробничих функцій щодо його забезпечення і підтримки.

У рекомендаціях ЄЕК ООН стосовно освіти для сталого розвитку підкреслюється, що до проблем належать: «нестача задовільних навчально-методичних матеріалів, недовикористання можливостей вищої освіти і науково-дослідних інститутів, нестача кваліфікованих педагогів і недостатня інформованість, а також недостатній розвиток міжвідомчого і багатостороннього співробітництва з питань освіти сталого розвитку» [25].

У стратегіях сталого розвитку зарубіжних країн визначаються принципи політики освіти, пріоритетні напрями діяльності, наголошується необхідність використання гнучкого, міждисциплінарного підходу до узагальнення знань з вивчення проблеми сталого розвитку та інші елементи системної методології підготовки інженерів. На жаль, у системі підготовки фахівців з ПУА в місцевому самоврядуванні цей позитивний досвід поки використовується недостатньо.

Стає очевидним, що наразі у ВНЗ, які готують фахівців з ПУА, украй необхідним є започаткування нових освітніх програм для вирішення питань з управління сталим розвитком територій. Ці програми здатні надати вичерпні знання про методи, технології і механізми управління процесами розвитку з охопленням економічного, екологічного і соціального складників, «меж» допустимого втручання в природу і сприяти набуттю належних навичок управління процесами розвитку на низовому рівні.

Суттєва увага до організації системи освіти зі сталого розвитку приділена в Україні лише в галузі інженерної освіти для промисловості. В її організації використаний європейський досвід підготовки інженерів для конструювання і реалізації технічних засобів, технологій і процесів, що інтегрують і збалансовують інноваційні можливості подальшого розвитку суспільного виробництва в гармонії з природо-

дою [4; 11]. Використовується досвід Бельгії, Великобританії, Іспанії і Швеції, де освіта проголошена фундаментом моделі успішної реалізації сталого розвитку [6].

У стандарті вищої освіти МОН України (Київ 2016) другого рівня вищої освіти «магістр» у галузі знань «Управління та адміністрування» спеціальності «Публічне управління та адміністрування» із 15 спеціальних (фахових, предметних) компетентностей тільки одна спрямована на розвиток, а саме: здатність визначати показники сталого розвитку на загальнодержавному, регіональному, місцевому та організаційному рівнях [30, с. 5]. Однак тільки їх опанування навіть частково не забезпечить вирішення проблеми управління формуванням і реалізацією процесів розвитку. Необхідним стає потужне кадрове забезпечення практичної реалізації стратегічних і поточних цілей діяльності.

Упровадження ідеї сталого розвитку і необхідність управління цими процесами у всіх сферах життєдіяльності територіальних громад має ґрунтуватися на розширенні функцій, завдань і повноважень органів місцевої влади відповідно до матеріально-сировинного, людського, екологічного, інфраструктурного і фінансового потенціалу, а також нової організаційно-територіальної основи їх діяльності. Розвивати і просувати ідеї сталості і збалансованості розвитку повинна система освіти, надаючи вичерпні знання про це надзвичайно складне явище, визначаючи потреби суспільства в структурі знань, їх змісті, методах і способах опанування знань і набуття компетенцій щодо їх реалізації. Однак підготовку таких фахівців, як ми зазначали вище, не можна вважати налагодженою.

Провідним вищим навчальним закладам України з підготовки і перепідготовки фахівців з ПУА є Національна академія державного управління при Президентіві України та її регіональні інститути – ДРІДУ НАДУ, ХарРІДУ НАДУ, ОРІДУ НАДУ, ЛРІДУ НАДУ. За спеціальністю «ПУА» освіта майбутнім фахівцям у Національній академії державного управління при Президентіві України надається відповідно до освітньої програми, у тому числі за обов'язковими компонентами: «Публічна політика», «Глобалізація та політика національної безпеки», «Управ-

ління змінами», «Економічне врядування та публічні фінанси», «Регіональне управління та місцеве самоврядування», «Право в публічному управлінні», «Інституціональне забезпечення публічної влади», «Стратегічне управління», «Соціальна та гуманітарна політика», «Інформаційна політика та цифрові технології», «Парламентаризм». Має місце і широкий вибіркового компонент навчання за такими напрямками: «Управління проектами і програмами в публічній сфері», «Управління персоналом в органах публічної влади», «Публічне управління в економічній сфері», «Управління економічним розвитком організацій публічного сектору», «Політичні інститути та процеси», «Публічна політика у сфері соціального і гуманітарного розвитку», «Публічне управління у сфері освіти», «Управління у сфері охорони здоров'я», «Нормопроектувальна та правореалізаційна діяльність у публічному управлінні», «Публічно-управлінська діяльність в правовій державі», «Управління регіональним розвитком», «Управління містом», «Міське самоврядування», «Публічне управління у сфері національної безпеки», «Європейська інтеграція», «Інформаційно-комунікативна діяльність у публічному управлінні», «Цифрове врядування», «Публічна політика та публічне управління», «Взаємодія держави, бізнесу та громадянського суспільства», «Парламентаризм у публічному управлінні», «Політичний менеджмент», «Мовнокомунікативна діяльність у публічному управлінні», «Багаторівневе врядування» [31].

Однак незважаючи на широку розгалуженість професійного навчання і опанування знань із системи ПУА, багатоманіття напрямів і освітніх компонент, цільова підготовка фахівців з управління процесами сталого розвитку територій як самостійного напрямку освіти майже не сформована, як у самій академії, так і в регіональних інститутах, хоча окремі дисципліни в цьому напрямі викладаються. Аналогічна картина спостерігається і у ВНЗ України, які нещодавно зазнавали спеціальність ПУА.

Концептуалізація перебудови вищої освіти в Україні здійснюється відповідно до європейських стандартів і за допомогою запровадження компетентнісного підходу.

До загальноприйнятих складників інтегрованого поняття «компетентність» належать загальнонаукові, спеціальні й інтегровані компетенції і вміння. Крім того, компетенції державних службовців повинні включати суспільно-політичні й соціально-культурні компоненти, показники розвинутості внутрішнього духовного світу, багатоманіття людських якостей і культури діяльності, особливі навички, спосіб мислення і розуміння великої відповідальності перед суспільством.

Перший крок ідентифікації і врахування вимог і потреб майбутньої діяльності до фахівців у сфері ПУА здійснюється у ВНЗ. Для цього інформація, як правило, систематизується за сферами і змістом предметної діяльності, переліком наукових знань і методологією організації навчальних процесів, що являє собою складне завдання. Його вирішення надає можливість сформувати й обґрунтувати освітні програми підготовки фахівців відповідного напрямку, створюючи для них наукове, теоретико-прикладне, інформаційно-аналітичне підґрунтя розробки програми інноваційного і стратегічно-цільового характеру. Урахування якомога більшої кількості складників дозволить узгодити знання і навички, набуті у ВНЗ, із сьогоdnішніми вимогами об'єктів і сфер майбутньої діяльності.

Науковці, досліджуючи складні явища,

широко використовують моделювання, яке дозволяє визначити як найбільш загальні, так і специфічні властивості систем, їх структуру, технології побудови, механізми управління тощо. Тому цей метод доцільно використовувати і при проектуванні процесів навчання у ВНЗ.

Побудова моделі майбутньої діяльності фахівця повинна базуватися на вимогах до конкретних напрямів діяльності і спеціалізацій, а також на низці підходів, а саме: змістовно-діяльнісному, компетентнісному, професіографічному, професійно-кваліфікаційному, кількісному та інших, за допомогою яких можливо найбільш широко описати майбутню діяльність з позиції її структурних компонентів, взаємозв'язків, рівнів ієрархії, співвіднести їх із змістом освіти і з'ясувати, чи зорієнтована підготовка фахівців не тільки на потреби сьогодення, а й на перспективи майбутнього. Для упорядкування і конкретизації дій можна також запропонувати модель змісту і структури майбутньої діяльності у сфері ПУА, яку слід використовувати для побудови стратегічно спрямованої знанневої моделі фахівця з метою визначення відповідності майбутніх компетенцій, яких набувають випускники ВНЗ за період їх навчання змісту діяльності у сферах їх реалізації з огляду на майбутні трансформації (рис. 1).



Рис. 1. Узагальнена структура моделі змісту діяльності фахівця ПУА з управління процесами сталого розвитку

До основних сфер діяльності в місцевому самоврядуванні як форми публічної влади територіальних громад, що здійснюється ними самостійно через міські ради та їх виконавчі органи, згідно з Конституцією України [28], Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [29], в яких передбачаються повноваження випускників спеціальності ПУА з управління процесами розвитку, належать:

– у сфері соціально-економічного та культурного розвитку, планування та обліку відповідних територій; освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; соціального захисту населення; регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища;

– у галузі бюджету, фінансів і цін; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; будівництва; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи;

– щодо управління комунальною власністю та вирішення питань адміністративно-територіального устрою; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян та ін.

Кожна із перерахованих сфер і видів діяльності передбачає виконання державними службовцями низки виробничих функцій і завдань відповідно до посади та посадових інструкцій та потребує відповідного рівня і якості компетенцій їх виконавців.

Велику увагу слід приділити змісту майбутньої діяльності, задля якої визначаються посади, категорії і потрібна кваліфікація працівників у системі ПУА, а також ресурсному забезпеченню цієї діяльності. У складі суб'єктів управління слід розглядати керівників вищого управління і адміністрування, керівників департаментів і управлінь, керівників структурних підрозділів, фахівців різних категорій і спеціальностей (аналітиків, фахівців з інформаційних технологій, економістів, фінансистів, дослідників, менеджерів проектів та ін.).

Знаннєву модель фахівця з управління процесами розвитку в органах ПУА територіальних громад, ідентифіковану до моделі змісту, видів і структури діяльності (див. рис. 1), слід подати як відображення сукупності необхідної інформації стосовно змісту, завдань

і функцій управління, видів, обсягів і структури загальнонаукових базових, професійно спрямованих знань і практичних діяльнісних навичок, якими повинні оволодіти організатори, керівники і учасники спільної діяльності, спрямованої на розвиток громад.

Ураховуючи, що дисципліни освітніх і робочих програм у навчальному процесі підготовки фахівців безпосередньо пов'язані між собою освітніми технологіями, для кожного рівня управління і категорії фахівців при розробці навчальних планів доцільно будувати окремі знаннєві моделі.

Компетенції, які слід набути після вивчення кожної дисципліни, згодом будуть об'єднані в інтегровані загальні і спеціальні компетенції. Для аналізу їх слід спочатку систематизувати за групами: навчальні, базові, професійні, цільові, що дозволить використовувати спрощений метод розробки навчальних планів, зокрема послідовність викладання дисциплін, яка повинна спиратися на зв'язок між ними. Назва і вступ до кожної дисципліни повинні продовжувати розвивати ідеї і методи попередньої дисципліни і готувати основу для вивчення і сприйняття наступних. Методичне забезпечення дисциплін повинно складатись із цілісної сукупності способів і форм надання знань, які динамічно розвиваються і спрямовуються на розширення професійної культури і громадянської зрілості тих, хто навчається.

Досліджуючи проблеми підготовки фахівців для виконання функцій державного управління в електронному уряді, вчені запропонували застосовувати математичну модель фахівця (Мф):

$$M_f = f(Z_k * P_k * D_k)$$

Вона побудована на основі апарату множин і теорії графів, з використанням графу Кеніга – графу, вершина якого відповідає компетенціям, яким навчають молодих фахівців з ПУА, а його дуги відображають відносини, які з'єднують знаннєві (Зк), практичні (Пк) і діяльнісні (Дк) компетенції [2].

Параметри моделі можуть включати коефіцієнти важливості тої чи іншої групи компетенцій, які можуть встановлювати досвідчені фахівці в галузі державного управління і місцевого самоврядування. Для кожної групи компетенцій запропоновано розробляти «па-

спорт», в якому буде наведена вичерпна інформація про їх склад. Але незважаючи на достатньо високу якість і обґрунтованість моделі, для її використання відсутня належна формалізована кількісна і якісна інформація, що не сприяє створенню можливостей їх використання.

Будуючи власні знання моделі майбутніх фахівців, ВНЗ повинні враховувати знання з управління сталістю і збалансованістю процесів розвитку територій у навчальних і робочих програмах і планах підготовки, здійснювати в змісті навчальних дисциплін спеціальності імплементацію комплексу компонент (модулів, елементів) з управління розвитком у зміст професійно орієнтованих фахових дисциплін, які розкриватимуть ідеологію і зміст завдань, технології, способи і механізми опанування управлінням процесами цього суспільного явища (рис. 2). Модель дозволяє створити уявлення:

- про зміст і напрями функціональної діяльності з управління розвитком у сфері публічного управління та адміністрування;

- склад і розподіл споріднених завдань стосовно її виконання між посадами фахівців;

- повноваження і відповідальність державних службовців за виконання функцій та іншу інформацію, яка дозволяє встановити і обґрунтувати комплекс засвоєваних знань професійних компонентів програми і компетенцій майбутніх фахівців;

- системне коло навчальних дисциплін і навчальної літератури для включення в освітні програми підготовки майбутніх фахівців, що в сукупності забезпечать проектування освітніх програм, які спрямовуються на реалізацію поставлених цілей і завдань розвитку, формують компетенції фахівців спеціальності ПУА і способи їх набуття.

Імплементувати функції з управління процесами сталого розвитку до органів влади пропонується шляхом розширення змісту закріплених за ОМС функцій самоврядного управління. До функцій управління процесами сталого розвитку (УПСР), які пропонуються для імплементації у відповідні управлінські функції фахівців зі спеціальності ПУА, належать такі:

- управління соціальними процесами сталого розвитку (УСПСР);

- управління економічними процесами сталого розвитку (УЕПСР);

- управління екологічними процесами сталого розвитку (УЕкПСР);

- управління процесами розвитку інфраструктури територіальних громад (УПІ);

- управління процесами сталого розвитку, пов'язаними зі споживанням і відновленням природних ресурсів (УПСР СВПР);

- управління технологічними процесами розвитку діяльності територіальних громад (УТПРТГ);

- управління процесами сталого розвитку технічного забезпечення (УПСРТЗ);

- управління процесами розробки і реалізації стратегій сталого розвитку (УПРПСР);

- аналіз і оцінювання процесів сталого розвитку (АОПСР);

- контроль плинку і проектування процесів сталого розвитку (КППСР).

Систематизація виконання перелічених заходів, їх розгляд і аналіз у системі організації публічної влади на місцевому рівні і в організації підготовки фахівців у вищих навчальних закладах дозволять суттєво підвищити якість управління розвитком територій.

Для повного вирішення проблеми підготовки фахівців з управління сталим розвитком територій у ВНЗ України необхідним є розроблення і запровадження таких нормативних і організаційних документів: концепції і стратегії цієї освіти, галузевих і професійних стандартів освіти та інших організаційних документів. Їх поява дозволить обґрунтувати модулі навчання і зміст цільових навчальних дисциплін, які нададуть можливість інноваційної організації освітньої діяльності з питань визначення і вирішення проблем розвитку.

Концепція вищої освіти з управління процесами сталого розвитку для фахівців ПУА повинна вміщувати систему поглядів на цілі і зміст управління сталим розвитком територій, об'єкти і процеси, принципи і способи його реалізації, суб'єкти розвитку, систему ціннісних орієнтирів суспільства стосовно системи цих знань, що дозволить їх зрозуміти широкому колу населення, створити умови їх дотримання і розвитку, унормувати зміст показників, функції і ключові завдання управління ними.



Рис. 2. Процес формування знаннєвої моделі освіти зі сталого розвитку фахівців ПУА за напрямом управління процесами сталого розвитку територій

— послідовність дослідження майбутніх складників знань освітньої програми;  
 — послідовність ідентифікації знань і навичок з управління процесами сталого розвитку у компетенції фахівців ПУА для виконання функцій управління розвитком.

Стає необхідним розширити гаму освітніх стандартів, які вміщуватимуть перелік професійних компетенцій, розробити каталог компетенцій за посадами, розробити зміст вимог до результатів навчання – що конкретно вони можуть робити після завершення навчання.

### **Висновки.**

Усезагальною умовою існування людства є багатофункціональна і багатоаспектна взаємодія суспільства і природи. Сучасні масштаби економічних трансформацій у суспільстві призводять до глобальних некерованих і не завжди очікуваних змін, що обумовило безпрецедентність появи стратегічно небажаних викликів у розвитку суспільства. Це зобов'язує врахувати в управлінні розвитком екологічні, соціальні й економічні імперативи в усіх сферах людської діяльності. Особливо актуалізуються питання предметного вирішення проблем сталого і збалансованого розвитку базових ланок суспільства – територіальних громад. У них процеси змін безпосередньо пов'язані з масштабами експлуатації ресурсів, капіталовкладеннями в технічний і технологічний розвиток та інституціоналізацію змін, які можуть призводити до зниження здатності території до самовідтворення і саморозвитку, оскільки сучасний стан суспільного розвитку характеризується швидкою змінюваністю змісту і технологій кожного виду діяльності. Ці зміни стосуються насамперед діяльності у сферах державної і місцевої влади територій.

Зазначене актуалізує питання найскорішого забезпечення територіальної і місцевої влади фахівцями з управління процесами сталого розвитку на цьому рівні.

Проектування компонентів формування змісту освітньої програми з управління процесами розвитку територій доцільно здійснювати покроково. У їх складі слід виділити:

- узагальнення знань з теорії сталого розвитку і формування розуміння взаємозв'язку і взаємовпливу економічних, соціальних і екологічних систем на його рівень;
- аналіз існуючих концепцій сталого розвитку;
- визначення тенденцій розвитку територій і проблем негативного характеру, що потребують найскорішого вирішення чи упередження;

- здійснення змістовного аналізу завдань ПУА в місцевому самоврядуванні в умовах децентралізації влади і ступеня відображення в них завдань з управління сталим розвитком власної території;

- визначення об'єктивних потреб суспільної праці до ПУА під час вирішення питань переходу громад на шлях сталого розвитку й управління формуванням і плином його процесів задля збільшення можливостей територій у цьому напрямі;

- формулювання вимог і обґрунтування переліку професійних і кваліфікаційних компетенцій фахівців з управління процесами сталості та посилення наукового складника навчання із запровадженням до нього сучасних інформаційних комп'ютерних технологій.

Невід'ємним складником методологічного забезпечення навчальних процесів професійної освіти повинні стати моделі змісту і структури діяльності, а також знаннєві моделі освіти фахівців ПУА за напрямом «управління процесами сталого розвитку територій», які дозволять визначати зміст навчання майбутніх спеціалістів відповідно до завдань і функцій майбутньої діяльності.

Аналізуючи зазначене, можна стверджувати, що швидкі зміни в суспільному житті зумовлюють те, що за період підготовки бакалаврів і магістрів теоретико-методичне забезпечення і практичні завдання органів влади суттєво змінюються. Ця обставина вимагає від вищої освіти врахування очікуваних змін у змісті і структурі їх майбутньої діяльності і стратегічне передбачення й обґрунтування появи нових спеціальностей і спеціалізацій, пропонованих до опанування майбутніми фахівцями.

Нині до таких стратегічно спрямованих спеціалізацій у сфері ПУА належить управління процесами сталого розвитку й виокремлення цього напрямку як самостійного в підготовці фахівців у цій сфері з визначенням їх професійно-кваліфікаційного статусу і його забезпечення.

Перелік навчально-методичного забезпечення для організації навчального процесу з удосконалення наявних і впровадження нових спеціальностей і спеціалізацій повинен готуватися відповідно до здійснюваних в Україні заходів у системі вищої освіти щодо

підвищення її якості і конкурентоспроможності. Цьому сприяє реформа вищої освіти країни, що набирає швидких обертів і супроводжується появою значної кількості нормативно-законодавчої і методичної літератури, організаційно-регулюючої інформації та інструментів [8-13; 15-20; 22-24; 26].

Ураховуючи, що основним елементом навчального процесу є робочі програми навчальних дисциплін, вимоги до змісту яких встановлені тільки в пп. 38, 58 Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності [8] з подальшим контролем і перевіркою якості її виконання при ліцензуванні й акредитації, удосконаленню робочих програм повинна приділятися постійна увага, включаючи щорічний їх перегляд з метою уточнення змісту і нових сфер майбутньої діяльності.

Головним недоліком більшості існуючих програм навчальних дисциплін залишається їх переважно теоретична спрямованість і відсутність тісного прямого зв'язку із майбутньою діяльністю фахівців, недостатній розгляд прикладних питань, відсутність зв'язків

із функціями і посадовими обов'язками майбутньої діяльності. Стає очевидним, що робочі програми навчання слід узгоджувати з представниками майбутніх роботодавців, з фахівцями управлінь персоналом, відображаючи в них питання діяльнісного змісту роботи на провідних посадах.

Як первісний і надійний інструмент організації навчального стратегічно орієнтованого процесу підготовки фахівців зі спеціальності управління процесами розвитку слід розглядати моделювання процесів їх підготовки. Запропоновані моделі ілюструють приклад визначення змісту і послідовності етапів побудови процесу формування компетенцій фахівців, їх змістовної сутності, переліку необхідних знань та практичного застосування. Використання моделей дозволить уявляти і використовувати інноваційні способи організації навчального процесу і трансформувати їх з урахуванням тенденцій змін у суспільстві та необхідності їх відображення в програмах підготовки фахівців на довгострокову перспективу.

#### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Бобровська О. Ю. Потенціал місцевого самоврядування в забезпеченні сталого розвитку регіону / О. Ю. Бобровська // *Аспекти публічного управління*. – 2016. – № 4-5. – С. 56-69.
2. Боголюбов В. М. Формування змісту освіти в інтересах сталого розвитку суспільства / В. М. Боголюбов // *Науковий вісник НУБіП України : зб. наук. пр.* – Київ : Вид-во НУБіП України, 2011. – С. 159-164.
3. Боголюбов В. М. Сталий розвиток суспільства: соціально-економічні аспекти формування професійної компетентності магістрів-екологів / В. М. Боголюбов. – Херсон: Гринь Д.С. – 2013. – 324 с.
4. Європейський досвід підготовки інженерів для сталого розвитку / за заг. ред. В. Шагоха. – Дніпро : Дріанд, 2016. – 92 с..
5. Загвойська Л. Д. Освіта для сталого розвитку: напрацювання та завдання / Л. Д. Загвойська // *Науковий вісник НЛТУ України : зб. наук.-техн. пр.* – 2011. – Вип. 21.19. – С. 294-303.
6. Конвенція про визнання кваліфікацій з вищої освіти в Європейському регіоні ; Ліссабон, 11 квіт. 1997 р.; офіційний переклад // Конвенція про визначення кваліфікацій, 1997. – ETS № 165. – 26 с. – Режим доступу: [http://www.edupolicy.org.ua/files/Lisbon\\_Convention\(1997\).pdf](http://www.edupolicy.org.ua/files/Lisbon_Convention(1997).pdf).
7. Красівський О. Проектний підхід до стратегічного управління освітньою галуззю на регіональному рівні / О. Красівський, І. Матвішин, Т. Кіцак // *Демократичне врядування : наук. вісн.* – 2009. – Вип. 4.
8. Ліцензійні умови провадження освітньої діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 груд. 2015 р. № 1187. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1187-2015-п>.
9. Методичні вказівки до теоретичного, практичного та самостійного вивчення дисципліни «Стратегія сталого розвитку» для спеціальності «Екологія та охорона навколишнього середовища». – Житомир : Житомирський держ. технол. ун-т, 2013. – 29 с.
10. Гуло В. Л. Методичні рекомендації з розроблення складових галузевих стандартів вищої освіти (компетентісний підхід) / В. Л. Гуло, К. М. Левківський, Л. О. Котоловець [та ін.]. – Київ : 2013. – 92 с.
11. Освіта для сталого розвитку : нац. доп., 2007. – 142 с.
12. Класифікатор професій ДК 003:2010 : національний класифікатор України; чинний; затверджено та надано чинності Наказ Держспоживстандарту України від 28.07.2019 р. № 327; чинний від 01.11.2010 р. – Режим доступу: [https://hrliga.com/docs/327\\_KP.htm](https://hrliga.com/docs/327_KP.htm).
13. Національні рамки кваліфікації // офіц. сайт Міністерства освіти і науки України. – Режим доступу: <https://mon.gov.ua/ua/tag/natsionalna-ramka-kvalifikatsiy>.
14. Основи стійкого розвитку / за заг. ред. Л. Г. Мельника. – Суми : Університетська кн., 2005. – 654 с.

15. Положення про акредитацію освітніх програм Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти : проект // Портал громадських експертів. – Режим доступу: <http://education-ua.org/ua/articles/1179-akreditatsiya-program-vishchoji-osviti-novij-pidkhid>
16. Примірний зразок освітньо-професійної програми для першого (бакалаврського) та другого (магістерського) рівнів : лист МОН України № 1/9-239 від 28.04.2017 р. – Режим доступу: <https://www.uzhnu.edu.ua/uk/infocentre/get/16071>.
17. Про вищу освіту : Закон України № 1556-VII від 1 лип. 2014 р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
18. Про затвердження Національної рамки кваліфікацій (опис кваліфікаційних рівнів) : додаток до Постанови Кабінету Міністрів України від 23 листоп. 2011 р. № 1344. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-p>.
19. Про Національну стратегію розвитку освіти до 2021 року : Указ Президента України № 344/2013 від 25 черв. 2013 р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>
20. Про освіту : Закон України № 2145-VIII від 5 верес. 2017 р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
21. Проекти концепції сталого розвитку України: можливість їх вдосконалення та застосування: аналіт. записка // офіц. сайт Національного інституту стратегічних досліджень. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1566/>
22. Захарченко В. М. Розроблення освітніх програм : методичні рекомендації / В. М. Захарченко, В. І. Луговий, Ю. М. Рашкевич, Ж. В. Таланова. – Київ : Пріоритети, 2014. – 120 с.
23. Сафранов Т. А. Система внутрішнього забезпечення якості на основі європейських стандартів / Т. А. Сафранов, О. Г. Владимірова, А. В. Чугай; ОДЕКУ. – Одеса : НУ «ОМА», 2017. – 66 с.
24. Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості в європейському просторі вищої освіти // Європейська асоціація із забезпечення якості вищої освіти. – Київ: Ленвіт, 2006. – 35 с.
25. Програма дій «Порядок денний на 21 століття» // ВГО «Україна. Порядок денний на 21 століття». – Київ : Інтелсфера, 2000. – 360 с.
26. Щодо рекомендацій навчально-методичного забезпечення : лист МОН №1/9-434 від 09.07.2018 р. – Режим доступу: <https://mon.gov.ua/ua/npa/list-mon-19-434-vid-09072018-roku-shodo-rekomendacij-z-navchalno-metodichnogo-zabezpechennya>.
27. Элиас В. В. Обзор важнейших международных соглашений в области образования для устойчивого развития / В. В. Элиас. – Режим доступа: <http://www.ecoaccord.org/edu/Obzor-Int.agreements.htm>
28. Конституція України від 28.06.1996 р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
29. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав.1997 р. № 280/97-ВР – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
30. Чукут С. А. Стандарт вищої освіти України другого (магістерського) рівня вищої освіти ступеня «магістр» галузі знань 07 управління та адміністрування спеціальності 074 публічне управління та адміністрування / розробники С. А. Чукут, Г. Л. Моностарський, Н. Л. Гавкалова [та ін.]. – Київ: 2016. – 15 с.
31. Хаджирадева С. К. Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування». другого рівня (магістерського) вищої освіти галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» / розробники С. К. Хаджирадева, В. М. Вакуленко, Л. В. Гонюкова [та ін.]. – Київ: НАДУ, 2018. – 15 с.

## REFERENCES

1. Bobrovska, O.Yu. (2016). Potensial mistsevoho samovriaduvannia v zabezpechenni staloho rozvytku rehionu [Potential of local self-government in ensuring sustainable development of the region]. *Public administration aspects*, 4 (4-5), 56-69 [in Ukrainian].
2. Boholiubov, V.M. (2011). *Formuvannia zmistu osvity v interesakh staloho rozvytku suspilstva. Naukovyi visnyk NUBiP Ukrainy* [Formation of the content of education in the interests of sustainable development of society]. Kyiv: Vyd-vo: NUBiP Ukrainy [in Ukrainian].
3. Boholiubov, V.M. (2013). *Stalyi rozvytok suspilstva: sotsialno-ekonomichni aspekty formuvannia profesiinoi kompetentnosti mahistriv-ekolohiv* [Sustainable development of society: socio-economic aspects of the formation of professional competence of masters-ecologists]. Kherson: Hrin D.S. [in Ukrainian].
4. Shatokha, V. (Ed.). (2016). *Ievropeyskyi dosvid pidhotovky inzheneriv dlia staloho rozvytku* [European experience in the training of engineers for sustainable development]. Dnipro: Driand [in Ukrainian].
5. Zahvoiska, L.D. (2011) *Osvita dlia staloho rozvytku: napratsiuвання ta zavdannia* [Education for Sustainable Development: Work & Tasks]. *Naukovyi visnyk NLTU Ukrainy: zb. nauk.-tekhn. pr.* 21.19, 294-303 [in Ukrainian].
6. *Konventsiiia pro vyznannia kvalifikatsii z vyshchoi osvity v Yevropeiskomu rehioni, Lissabon ETS № 165, (1997, April, 11)* [Convention on the Recognition of Qualifications in Higher Education in the European Region; Lisbon, April 11 1997]. Retrieved from: [http://www.edupolicy.org.ua/files/Lisbon\\_Convention\(1997\).pdf](http://www.edupolicy.org.ua/files/Lisbon_Convention(1997).pdf) [in Ukrainian].

7. Krasivskiy, O., Matviishyn, I., & Kitsak, T. (2009). Proektnyi pidkhid do stratehichnoho upravlinnia osvითnoiu haluzziu na rehionalnomu rivni [The Project Approach to Strategic Management of the Educational Industry at the Regional Level]. *Demokratychnе vriaduvannia: nauk. Visn*, 4 [in Ukrainian].
8. Litsenziini umovy provadzhennia osvითnoi diialnosti, Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 1187 (2015, December, 30) [Licensing conditions for conducting educational activities: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of December 30, 2015 p. № 1187]. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1187-2015-p> [in Ukrainian].
9. Stolberh, F.V., Chernikova, O.Yu. (Eds.). (2013). *Metodychni vказivky do teoretychnoho, praktychnoho ta samostiinoho vyvchennia dystsypliny «Stratehiia staloho rozvytku» dlia spetsialnosti «Ekolohiia ta okhorona navkolyshnoho seredovyshcha»* [Methodological indications for theoretical, practical and independent study of the discipline «Strategy of Sustainable Development» for the specialty «Ecology and Environmental Protection»]. Zhytomyr: Zhytomyrskiy derzh. tekhnol. un-t. [in Ukrainian].
10. Hulo, V.L., Levkivskiy, K.M., & Kotolovets, L.O. et al. (2013). *Metodychni rekomendatsii z rozroblennia skladovykh haluzevykh standartiv vyshchoi osvითy (kompetentisnyi pidkhid)* [Methodical recommendations on the development of component industry standards for higher education (competent approach)]. Kyiv: In-t innovats. tekhnolohii i zmistu osvითy MON Ukrainy [in Ukrainian].
11. *Osvita dlia staloho rozvytku: nats. dop. [Education for Sustainable Development: National. Additionally]*. (2007). [in Ukrainian].
12. *Klasyfikator profesii DK 003:2010: natsionalnyi klasyfikator Ukrainy, zatverdzheno ta nadano chynnosti Nakaz Derzhspozhyvstandartu Ukrainy § 327 (2019, July, 28)* [Classifier of professions DK 003: 2010: National Classifier of Ukraine; in force; the Order of Derzhspozhyvstandart of Ukraine dated July 28, 2019 § 327 was approved and enacted; effective as of November 1, 2010]. Retrieved from: [https://hrliga.com/docs/327\\_KP.htm](https://hrliga.com/docs/327_KP.htm) [in Ukrainian].
13. *Ministerstvo osvითy i nauky Ukrainy. Natsionalni ramky kvalifikatsii [National Qualifications Framework]*. Retrieved from: <https://mon.gov.ua/ua/tag/natsionalna-ramka-kvalifikatsiy> [in Ukrainian].
14. Melnyk, L.H. (Ed.). (2005). *Osnovy stiikoho rozvytku [Fundamentals of Sustainable Development]*. Sumy: Universytetska kn. [in Ukrainian].
15. *Portal hromadskykh ekspertiv. Polozhennia pro akredytatsiiu osvითnikh prohran Natsionalnym ahentstvom iz zabezpechennia yakosti vyshchoi osvითy: proekt [Regulations on accreditation of educational programs by the National Agency for Quality Assurance in Higher Education: draft]*. Retrieved from: <http://education-ua.org.ua/articles/1179-akredytatsiya-program-vishchoji-osvითi-novij-pidkhid> [in Ukrainian].
16. *Prymirnyi zrazok osvითno-profesiinnoi prohramy dlia pershoho (bakalavrskoho) ta druhoho (mahisterskoho) rivniv, lyst MON Ukrainy № 1/9-239 (2017, April, 28)* xAn exemplary sample of the educational-professional program for the first (Bachelor) and the second (Master's) levels: the letter of the Ministry of Education and Science of Ukraine № 1 / 9-239 of April 28, 2017. Retrieved from: <https://www.uzhnu.edu.ua/uk/infocentre/get/16071> [in Ukrainian].
17. *Pro vyshchu osvითu, Zakon Ukrainy № 1556-VII (2014, July, 1)* [About Higher Education: Law of Ukraine № 1556-VII of July 1, 2014]. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> [in Ukrainian].
18. *Pro zatverdzhennia Natsionalnoi ramky kvalifikatsii (opys kvalifikatsiinykh rivniv), dodatok do Postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy № 1344 (2011, November, 23)* [On Approval of the National Qualifications Framework (description of qualification levels): an addition to the Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated November 23, 2011 № 1344]. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-p> [in Ukrainian].
19. *Pro Natsionalnu stratehiu rozvytku osvითy do 2021 roku, Ukaz Prezydenta Ukrainy № 344/2013 (2013, June, 25)* [About the National Strategy for the Development of Education till 2021: Presidential Decree № 344/2013 of June 25, 2013]. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/344/2013> [in Ukrainian].
20. *Pro osvითu, Zakon Ukrainy № 2145-VIII (2017, September, 5)* [On Education: Law of Ukraine № 2145-VIII of 5 September, 2017]. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> [in Ukrainian].
21. *Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzen. Proekty kontseptsii staloho rozvytku Ukrainy: mozhlyvist yikh vdoskonalennia ta zastosuvannia: analit. Zapyska* [Projects of the concept of sustainable development of Ukraine: the possibility of their improvement and application: analyst. Note]. Retrieved from: <http://www.niss.gov.ua/articles/1566/> [in Ukrainian].
22. Zakharchenko, V.M., Luhovyi, V.I., Rashkevych, Yu.M., & Talanova, Zh.V. (2014). *Rozroblennia osvითnikh prohran: metodychni rekomendatsii* [Development of educational programs: methodical recommendations]. Kyiv: Priorytety [in Ukrainian].
23. Safranov, T.A., Vladymyrova, O.H., & Chuhai, A.V. (2017). *Systema vnutrishnoho zabezpechennia yakosti na osnovi yevropeiskykh standartiv* [The system of internal quality assurance on the basis of European standards]. Odesa: NU «OMA» [in Ukrainian].
24. *Yevropeiska asotsiatsiia iz zabezpechennia yakosti vyshchoi osvითy (2006). Standarty i rekomendatsii shchodo zabezpechennia yakosti v yevropeiskomu prostori vyshchoi osvითy* [Standards and Recommendations on Quality Assurance in the European Higher Education Area]. Kyiv: Lenvit [in Ukrainian].
25. *Prohrama dii «Poriadok denniy na 21 stolittia»* [Program of Action «Agenda for the 21st Century»]. (2000). *VHO «Ukraina. Poriadok denniy na 21 stolittia»*. Kyiv: Intelsfera [in Ukrainian].

26. *Shchodo rekomendatsii navchalno-metodychnoho zabezpechennia, lyst MON № 1/9-434 (2018, July, 09) [Regarding the recommendations of the educational and methodological support: the letter of the Ministry of Education and Science № 1 / 9-434 dated 07.09.2018]*. Retrieved from: <https://mon.gov.ua/ua/npa/list-mon-19-434-vid-09072018-roku-shodo-rekomendacij-z-navchalno-metodychnoho-zabezpechennya> [in Ukrainian].
27. Elyas, V.V. *Obzor vazhneyshikh mezhdunarodnykh soglasheniy v oblasti obrazovaniya dlya ustoychivogo razvitiya [Review of the most important international agreements in the field of education for sustainable development]*. Retrieved from: <http://www.ecoaccord.org/edu/Obzor-Int.agreements.htm> [in Russian].
28. *Konstytutsiia Ukrainy, (1996, June, 28) [The Constitution of Ukraine dated June 28, 1996]*. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr> [in Ukrainian].
29. *Pro mistseve samovriaduvannya v Ukraini, Zakon Ukrainy 280/97-VR (1997, May, 21) [On Local Self-Government in Ukraine: Law of Ukraine dated May 21, 1997 280/97-VR]*. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr> [in Ukrainian].
30. Chukut, S.A., Monostarskyi, H.L., & Havkalova, N.L. (Eds.). (2016). *Standart vyshchoi osvity Ukrainy druhoho (mahisterskoho) rivnia vyshchoi osvity stupenia «mahistr» haluzi znan 07 upravlinnia ta administruvannya spetsialnosti 074 publichne upravlinnia ta administruvannya [The standard of higher education of Ukraine of the second (master's) level of higher education of the degree of «master» of the field of knowledge 07 Administration and administration of specialty 074 Public administration and administration]*. Kyiv: Ministerstvo osvity i nauky [in Ukrainian].
31. Khadzhryadieva, S.K., Vakulenko, V.M., & Honiukova, L.V. (Eds.). (2018). *Osvitno-profesiina prohrama «Publichne upravlinnia ta administruvannya». druhoho rivnia (mahisterskoho) vyshchoi osvity haluzi znan 28 «Publichne upravlinnia ta administruvannya» spetsialnosti 281 «Publichne upravlinnia ta administruvannya» [Educational-professional program «Public administration and administration». second level (master's) higher education of the field of knowledge 28 «Public administration and administration» of specialty 281 «Public administration and administration»]*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].

### **Бобровська Олена Юріївна**

Доктор з держ.упр., проф.  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України  
49000, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

### **Bobrovska Olena**

Dr., Full Prof.  
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, the President of Ukraine  
29, Hoholya st., Dnipro, 49000, Ukraine

Email: [bobelur@meta.ua](mailto:bobelur@meta.ua)

Цитування: Бобровська О. Ю. Теоретико-методичне обґрунтування створення нових спеціальностей вищої освіти в контексті сталого розвитку територій / О. Ю. Бобровська // Аспекти публічного управління. – 2019. – Т. 7 – № 1-2. – С. 95-107.

Citation: Bobrovska, O.Y. (2019). Teoretyko-metodychne obgruntuvannya stvorennia novykh spetsialnostei vyshchoi osvity v konteksti staloho rozvytku terytorii [Theoretical and methodological justification for the creation of new higher education specialties in the context of sustainable territories' development]. *Public administration aspects*, 7 (1-2), 95-107.

DOI: 10.15421/151911

УДК: 351.746.1

## Обґрунтування основних підходів щодо формування методичного апарату прогнозування ефективності оперативно-службової діяльності в Державній прикордонній службі України

*Магась Геннадій, Національна академія Державної прикордонної служби України ім. Б. Хмельницького*

У статті на підставі досвіду оперативно-службової діяльності органів та підрозділів Державної прикордонної служби України (ДПСУ), аналізу науково-методичної літератури та нормативно-правової бази розкрито основні підходи щодо формування методичного апарату прогнозування ефективності оперативно-службової діяльності в ДПСУ.

Зазначено, що ефективність оперативно-службової діяльності ДПСУ – рівень виконання завдань по забезпеченню недоторканності державного кордону органами (підрозділами) Державної прикордонної служби, визначений співвідношенням досягнутих результатів і витрачених для цього сил, засобів, часу та інших ресурсів. На цьому підґрунті запропоновані універсальні критерії ефективності оперативно-службової діяльності, за допомогою яких можна прогнозувати ефективність та проводячи оптимізацію розподілу сил і засобів, отримувати в результаті максимально можливе її значення.

**Ключові слова:** *государственное управление; Государственная пограничная служба Украины; оперативно-служебная деятельность; эффективность; прогнозирование*

## The grounds of the main approaches to the formation of the methodical apparatus for the effectiveness prognostication of operational and service activity in the State border guard service of Ukraine

*Mahas Hennady, National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine named after B. Khmelnytskyi*

The main approaches to the methodical apparatus formation of prognostication of the effectiveness of operational and service activity in the State Border Guard Service of Ukraine have been determined in the article, based on the experience of operational and service activities of the bodies and units of the State Border Guard Service of Ukraine, the analysis of scientific and methodological literature and the regulatory and legal framework.

As results (reference data) of operational and service activities of the bodies (units) of the SBGS, which will be further investigated and analysed during the prognostication of efficiency, it is reasonable to take the results established for the bodies and units of the SBGS as reporting should be developed first of all regarding to the results of the State border of Ukraine protection adopted in the SBGS as reporting.

The basic position of the theory of the SBGS efficiency in relation to the bodies and units of the State border protection can be formed as following: the criterion of probability of detection (detention) of violators of the State border of Ukraine under prognostication of the effectiveness of operational and service activities (OSA) of the bodies and units of the SBGS can be used only at headquarters during planning the OSA on the basis of the actual results evaluating of OSA of bodies (units).

The main purpose of the efficiency prognostication is not the determination of how many violators of the State border will be detained and how many will not, and the detection (determination) of areas that are not covered sufficiently effectively, which justifies the decision to redeployment of existing forces and means at the area of responsibility for reaching of the highest effectiveness of operational and service activities.

**Keywords:** *public administration; State Border Guard Service of Ukraine; operative-service activity; efficiency; prognostication*

## Обоснование основных подходов по формированию методического аппарата прогнозирования эффективности оперативно-служебной деятельности в Государственной пограничной службе Украины

Магась Геннадий, Национальная академия Государственной пограничной службы Украины им. Б. Хмельницкого

В статье на основании опыта оперативно-служебной деятельности органов и подразделений Государственной пограничной службы Украины (ГПСУ), анализа научно-методической литературы и нормативно-правовой базы раскрыты основные подходы по формированию методического аппарата прогнозирования эффективности оперативно-служебной деятельности в ГПСУ.

Отмечено, что эффективность оперативно-служебной деятельности ГПСУ – уровень выполнения задач по обеспечению неприкосновенности государственной границы органами (подразделениями) Государственной пограничной службы, определенный соотношением достигнутых результатов и затраченных для этого сил, средств, времени и других ресурсов. На этой почве предложены универсальные критерии эффективности оперативно-служебной деятельности, с помощью которых можно прогнозировать эффективность и проводить оптимизацию распределения сил и средств, получать в результате максимально возможное ее значение.

**Ключевые слова:** государственное управление; Государственная пограничная служба Украины; оперативно-служебная деятельность; эффективность; прогнозирование

### Постановка проблеми.

**В** умовах становлення і розвитку України як сучасної європейської держави особливої значущості набуває дослідження проблем ефективного управління кордонами як механізму державного управління. Подібні дослідження необхідні не тільки задля одержання теоретичних висновків, але й для формування практичних рекомендацій, необхідних для функціонування Державної прикордонної служби України (ДПСУ) як основного суб'єкту державного управління у сфері охорони державного кордону з огляду на її соціальну спрямованість.

Однією з функцій держави є охорона та захист недоторканності державного кордону [1, 2]. З набуттям Україною незалежності державне управління прикордонною діяльністю стало механізмом формування прикордонної політики, яка «спрямовувалася на забезпечення територіальної цілісності, створення власної системи прикордонної безпеки, організацію охорони кордону по всьому периметру та охорону виключної (морської) економічної зони» [3].

Державна прикордонна служба України як основний державний орган виконавчої влади у сфері охорони державного кордону наділена широкими повноваженнями [4, 5, 6,

7]. Ці повноваження охоплюють весь спектр інтересів держави на державному кордоні і у прикордонних регіонах.

На сьогодні проблеми ефективної діяльності органів та підрозділів, методи їх вирішення в загальній системі управління органів та підрозділів Державної прикордонної служби лежать у полі зору керівництва ДПСУ, що свідчить про актуальність вивчення теоретичних та методологічних аспектів процесу державного управління у сфері охорони державного кордону.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідженню проблем ефективного управління органами та підрозділами ДПСУ приділяється багато уваги. Ця проблема розглядається у працях вчених О.С. Андрощука, В.В. Заложа, Д.В. Іщенко, І.С. Катеринчука, В. А. Кириленка, М.О. Маланчя, А.Б. Мисика, В. О. Назаренка, Б.М. Олексієнка, В. М. Серватюка, П.А. Шишоліна, О.М. Шинкарука.

Разом із тим сучасні процеси в системі охорони державного кордону набули нових рис та особливостей, тому видається актуальним дослідження теоретичних підходів щодо державного управління в сфері охорони державного кордону, особливо в площині прогнозування та оцінки ефективності оперативно-службової діяльності.

Метою дослідження є обґрунтування основних підходів щодо формування методичного апарату прогнозування ефективності оперативно-службової діяльності в ДПСУ.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Ефективність оперативно-службової діяльності ДПСУ [8] – рівень виконання завдань по забезпеченню недоторканності державного кордону органами (підрозділами) Державної прикордонної служби, визначений співвідношенням досягнутих результатів і витрачених для цього сил, засобів, часу та інших ресурсів.

Для того, щоб досягати максимальних результатів від запланованих рішень, важливо правильно визначити мірило ефективності, методику її прогнозування. Під час прийняття рішення на організацію оперативно-службової діяльності передбачаються заходи щодо підвищення ефективності оперативно-службової діяльності органів (підрозділів) ДПСУ. Разом із тим зрозуміло, що різні варіанти рішення можуть мати різну ступінь ефективності. Безперечно прогноз ефективності необхідний і тоді, коли мова йде про здійснення певних заходів, які стосуються ефективності участі в охороні державного кордону України громадянських формувань та місцевого населення, використання дільничних інспекторів прикордонної служби і т. д. У даному випадку застосовуються свої критерії ефективності, однак вони не можуть бути довільними. Вони повинні не тільки правильно відображати складні процеси охорони державного кордону України, а й могли бути застосовані, наприклад, при оцінці результатів оперативно-службової діяльності регіонального управління в цілому.

В якості результатів (вихідних даних) оперативно-службової діяльності органів (підрозділів) ДПСУ, які в подальшому будуть вивчатися та аналізуватися під час прогнозування ефективності, доцільно брати результати, встановлені для органів та підрозділів ДПСУ як звітні. При такому підході буде забезпечено не тільки правильне розуміння сутності прогнозування ефективності ОСД, а й об'єднання зусиль вчених і практиків у вирішенні даної проблеми на єдиній методичній основі. Отже мірило ефективності,

методику її прогнозування доцільно розробляти перш за все стосовно до тих результатів охорони державного кордону України, які прийняті в ДПСУ як звітні. Вони тісно пов'язані між собою, але мають самостійні значення. Роль окремих результатів неоднозначна. Звичайно, на практиці можуть бути і такі завдання, які пов'язані з прогнозуванням ефективності, та які потребують особливого рішення, а отже і виходу за рамки звітних показників. Вся сутність прогнозування ефективності полягає в підпорядкуванні цієї складної роботи інтересам забезпечення національної безпеки державина прикордонному рівні. У багатьох роботах [9, 10, 11], опублікованих за останні роки, в якості універсальних критеріїв прогнозування ефективності оперативно-службової діяльності розглядаються критерії, розроблені на базі положень теорії ймовірностей, але стосовно до вирішення поставленого завдання. Зокрема, пропонується використовувати так звану ймовірність затримання порушників державного кордону  $P_z$  (ймовірнісний критерій, аналогічний тому, який використовується при оцінці можливої ефективності під час прийняття рішення на організацію ОСД), яка визначається за формулою:

$$P_z = n_i / n_0 \quad (1)$$

де  $n_i$  - кількість припинених спроб порушення кордону;

$n_0$  - загальна кількість виявлених спроб порушення кордону.

Наприклад, на ділянці відповідальності прикордонного загону в 2017 році була зафіксована 61 спроба порушення державного кордону ( $n_0 = 61$ ) з яких 60 були припинені ( $n_i = 60$ ). Отже,  $P_z$  для цих даних дорівнює. З точки зору теорії ймовірностей обчислення  $P_z$  як відношення  $n_i / n_0$  можна вважати класичним, так як  $n_i$  так і  $n_0$  є дискретними величинами, а ймовірність  $P_z$  знаходиться в межах  $0 \leq P_z \leq 1$ , що суперечить практиці оперативно-службової діяльності ДПСУ. При цьому важливим є те, що значення обчисленої за формулою (1) ймовірності затримання порушників державного кордону України може бути застосовано лише до оцінки масових явищ, тобто досить великої кількості як  $n_i$  так і  $n_0$ , і зовсім не застосовується для прогнозування конкретного

одиночного випадку порушення державного кордону. Поряд із тим в ряді робіт можна зустріти спроби використовувати для оцінки факту порушення державного кордону України показаний вище класичний підхід, який можна застосовувати лише для оцінки безлічі подій. На нашу думку, такі роботи слід вважати неправомірними з позицій концептуальних положень теорії ймовірностей.

Разом із тим, враховуючи вищенаведене, трактування положень теорії ймовірностей відносно ефективності оперативно-службової діяльності органів та підрозділів ДПСУ, можна сформулювати наступне базисне положення теорії ефективності ДПСУ: критерій ймовірності виявлення (затримання) порушників державного кордону України при прогнозуванні ефективності оперативно-службової діяльності органів та підрозділів ДПСУ можна застосовувати лише в штабах при плануванні ОСД на основі оцінки фактичних результатів ОСД органів (підрозділів).

Тобто головна мета прогнозування ефективності – не визначення того, скільки порушників державного кордону буде затримано і скільки не буде, а виявлення (визначення) напрямів, які прикриті недостатньо надійно, що є обґрунтуванням для прийняття рішення щодо перерозподілу наявних сил та засобів по ділянці відповідальності для досягнення найвищої результативності оперативно-службової діяльності.

Поряд із цим при розробці ймовірнісних критеріїв прогнозування ефективності оперативно-службової діяльності необхідно пам'ятати, що більш точне визначення ймовірності ґрунтується на теорії множин і метричної теорії функцій; ймовірність представляється як співставлення мір (величин) двох сукупностей, одна з яких є частиною іншого. Сучасна теорія ймовірностей, замінивши поняття «число» поняттям «множина», оперує «схемою випадкових величин». У випробуваннях вимірна множина поділяється на сукупність результатів, які позитивно впливають на подію, і на такі, які негативно впливають на подію. Співвідношення сукупності результатів, які сприяють події, до загальної сукупності результатів представляє середнє значення у всій множині. Зрозуміло, що використовуючи такий підхід

в органах (підрозділах) ДПСУ призведе не тільки до підвищення рівня наших уявлень про складні процеси охорони державного кордону, а й до суттєвого ускладнення математичного апарату який використовується. Аналіз свідчить, що застосування на практиці на даному етапі розвитку ДПСУ тільки класичного визначення ймовірності (класичної теорії ймовірностей), для деяких випадків досить достовірно відображає сутність оперативно-службової діяльності органів та підрозділів ДПСУ. Але це має місце лише тоді, коли вмільо користуються класичною теорією ймовірностей з урахуванням не тільки особливостей конкретних ділянок державного кордону, а й багатьох інших формалізованих і неформалізованих факторів.

Таким чином, на сьогодні критерій ефективності оперативно-службової діяльності, який обчислюється за формулою (1), є самим простим і зрозумілим як для теоретиків, так і для практиків. Разом із тим за таким критерієм будуть однаково оцінені як ефективність охорони державного кордону України на ділянці відповідальності, яка характеризується, наприклад,  $n_1 = 13$  і  $n_0 = 15$  ( $P_3 = 0,88$ ), так і ефективність на ділянці відповідальності, яка характеризується  $n_1 = 39$  і  $n_0 = 45$  ( $P_3 = 0,88$ ).

Однак у вище наведеному прикладі, у разі порівняння ефективності за формулою (1), належним чином не враховується один із найважливіших результатів оперативно-службової діяльності – кількість порушників, які безконтрольно порушили державний кордон України –  $n_p$ . Якщо в першому випадку  $n_p = 2$  ( $15 - 13 = 2$ ), то в другому випадку  $n_p$  в три рази більше ( $45 - 39 = 6$ )

Таким чином попередній висновок щодо однакової ефективності оперативно-службової діяльності ( $P_3 = 0,88$ ) на ділянках, які аналізувалися, не може бути прийнятий однозначно, з огляду на те, що для другої ділянки  $n_p$  в три рази перевищує –  $n_p$  для першої ділянки. Тобто прогнозування ефективності, засноване на показниках  $n_1$  і  $n_0$  у вигляді їх часткового, доцільно застосовувати лише тоді, коли, по-перше, значення обох показників  $n_1$  і  $n_0$  для різних ділянок державного кордону змінюються в невеликих межах і, по-друге, коли самі ділянки

державного кордону за своїми характеристиками в цілому ідентичні. В інших випадках застосування такого критерію може стати причиною неправильного прогнозу, а отже і рішення. Імовірнісний критерій, який вираховується за формулою (1), допустимо застосовувати тільки для наближеного прогнозування ефективності оперативно-службової діяльності органів (підрозділів) України на різних ділянках державного кордону. Передусім з огляду на те, що кожна конкретна ділянка відповідальності відділу прикордонної служби, прикордонного загону характеризується не тільки своєю протяжністю, але перш за все цілим рядом якісних ознак. Обмеженість застосування на практиці імовірнісного критерію пояснюється і тим, що він передбачає наявність певної кількості  $n_i$  і  $n_0$ , причому  $n_i$  повинно бути менше або дорівнювати  $n_0$ . В окремому випадку, при  $n_i = n_0$ , застосування імовірнісного критерію при прогнозуванні не має сенсу, так як тоді у всіх випадках  $P_z = 1$ . Це характерно для морських ділянок державного кордону України, коли в абсолютній більшості випадків  $n_i = n_0$ . Так, наприклад, на ділянці Одеського прикордонного загону протягом 2014–2016 років не було зафіксовано жодного випадку безконтрольного порушення державного кордону, тобто в ці роки прикордонний загін виконував оперативно-службові завдання з ефективністю  $P_z = 1$ . Тобто, якщо судити про ефективність охорони державного кордону тільки по імовірнісному критерію, Одеський прикордонний загін зайняв би перше місце.

Однак, якщо в цілому оцінювати прикриття державного кордону України на суходутних ділянках у порівнянні з морськими, то виявиться, що перші практично прикриті на 100%, а другі – істотно менше. Наприклад, ділянка Південного регіонального управління прикрита радіолокаційним спостереженням за малими цілями на 2,4%, за середніми цілями на 11,6%, за великими цілями на 17,3%, при цьому корабельно-катерний склад Одеського загону Морської охорони за своїми можливостями прикриває державний кордон України приблизно на 15%. Ці дані свідчать про те, що на суходутних ділянках державного кордону України ми маємо практичну можливість контролю-

вати всю ділянку, яка охороняється, при цьому достовірність величин  $n_i$  і  $n_0$  не повинна викликати сумніву. Якщо, використовуючи підходи теорії ймовірностей, ми будемо оцінювати  $n_i$  і  $n_0$  для морських ділянок державного кордону України, то значення  $n_i$  ми повинні зменшити у стільки разів, на скільки прикриті ділянки державного кордону менше в порівнянні з усією ділянкою, що охороняється або ввести в формулу ймовірність виявлення  $P_0$ , тоді критерій буде мати вигляд  $W = P_0 n_i / n_0$ . Однак фактичні результати охорони державного кордону України спростовують ці дані, а отже вказують на непридатність застосування імовірнісного критерію виду  $P_z = n_i / n_0$  для прогнозування ефективності охорони державного кордону України на таких ділянках, які силами і засобами органів ДПСУ прикриті не повністю.

Таким чином, можна зробити і зворотний висновок: імовірнісний критерій прогнозування ефективності виду  $P_z = n_i / n_0$  можна застосовувати лише для тих ділянок, які постійно прикриті силами і засобами органів (підрозділів) ДПСУ по всій ділянці, коли значення  $n_i$  і  $n_0$  являють собою відносно великі величини і беруться за тривалий період часу в цілому для прикордонного загону, ОКПП, регіонального управління, ДПСУ в цілому.

У всіх інших випадках застосування імовірнісного критерію виду  $P_z = n_i / n_0$  буде давати не зовсім правильну оцінку результатам охорони державного кордону, тому не можна визнати універсальність його застосування в органах ДПСУ для прогнозування ефективності охорони державного кордону на всіх ділянках, які охороняються, так як практика цю універсальність не підтверджує. Поряд із цим на даному етапі розвитку ДПСУ пропонується для прогнозування ефективності охорони великих за довжиною ділянок державного кордону України на морі, застосовувати не імовірнісний критерій, а критерій оцінки рівня організаторської роботи органів управління, спрямованої на підвищення бойової готовності та підтримання безперервної і чіткої взаємодії різних сил і засобів.

За допомогою критерію виду  $P_z = n_i / n_0$  неможливо отримати відповідь і на такі питання, як, наприклад, прогнозування

ефективності охорони державного кордону на ділянках окремих відділів прикордонної служби та прикордонних загонів, з огляду на те, що для них значення  $n_i$  і  $n_0$  в цілому в межах ДПСУ можуть бути величинами не тільки непостійними, але і не характерними протягом значних проміжків часу.

Завдання оцінки ефективності охорони державного кордону України регіональним управлінням має ряд суттєвих особливостей в порівнянні з подібними завданнями для органів охорони державного кордону або прикордонного підрозділу.

Ці особливості в основному можуть полягати в наступному:

- теорія ефективності охорони державного кордону на рівні регіонального управління є перш за все апаратом розробки проблем розвитку органів ДПСУ, оптимального розподілу ресурсів, вибору правильного співвідношення людини і техніки, вибору раціональних напрямів і форм розвитку організаційної структури – і в меншій мірі засобом вирішення оперативних завдань практичної діяльності;

- під час досліджень більш складного характеру факторів, які впливають на ефективність охорони державного кордону, виникає необхідність в побудові точних моделей їх взаємодії та взаємозалежності, що є досить складним;

- існує необхідність розробки багатокритеріальної оцінки ефективності та зведення багатокритеріальної задачі до одного критерію;

- значною залишається невизначеність вирішення завдання, пов'язаного з обґрунтуванням великого числа коефіцієнтів;

- домінує значення витрат (людських, матеріальних, фінансових) та необхідність їх правильного розподілу по органам охорони і частинам регіонального управління для досягнення конкретних цілей охорони державного кордону.

З урахуванням цих особливостей підхід до оцінки ефективності охорони державного кордону України регіональним управлінням на сьогоднішньому етапі розвитку теорії цього питання може базуватися на таких положеннях.

1. Під час оцінки ефективності охорони

державного кордону повинні бути забезпечені облік реального вкладу (зауважую – це не тільки результати ОСД – авт.) та пріоритети кожного органу охорони і частини в рішенні даного завдання, а також всіх взаємодіючих органів, частин та формувань у відповідності до Закону України «Про державний кордон України». Тобто оцінка ефективності повинна базуватися на суворому прогнозуванні найважливіших факторів, які впливають на ефективність.

2. Для проведення порівняльних розрахунків ефективності охорони державного кордону силами і засобами органів ДПСУ та обчислення середньої величини ефективності може бути застосована форму

$$W_{py} = \sum_{i=1}^n W_i a_i / \sum_{i=1}^n a_i \quad (2)$$

де  $a_i$  - коефіцієнт значущості  $i$ -го напрямку охорони державного кордону (визначається експертним шляхом для кожного прикордонного загону, загону Морської охорони);

$W_i$  - ефективність охорони державного кордону неоперативними (військовими) силами і засобами  $i$ -го прикордонного загону, загону Морської охорони;

$n$  - кількість прикордонних загонів, загонів Морської охорони на ділянці регіонального управління.

3. Оцінка ефективності охорони державного кордону регіональним управлінням повинна певним чином враховувати вартісні ресурси по виявленню порушників державного кордону, які витрачаються на одиницю (наприклад, на 1 км) протяжності державного кордону. Такий облік, а також обчислення питомої вартості ефективності  $Y_{св}$ , можуть бути здійснені за формулою:

$$Y_{св} = \sum_{i=1}^x C_i / P_i l_i \quad (3)$$

де  $C_i$  - вартість  $i$ -го засобу охорони державного кордону, тис. грн.;

$x$  - кількість засобів;

$l_i$  - можливості  $i$ -го засобу в охороні державного кордону, км;

$P_i$  - ймовірність виявлення порушників  $i$ -м засобом.

4. Якщо немає впевненості в характеристиках окремих вихідних даних або в правильності обліку умов оперативної обстановки в формулах (2) і (3), доцільно оцінити ефективність для кожної з найбільш ймовір-

них ситуацій. Звичайно, трудомісткість рішення задачі при цьому істотно зростає, але все ж далеко не пропорційно числу ситуацій, так як велика частина вихідних даних і алгоритмів зберігається незмінною і перерахунок зачіпає кожного разу лише частину виконаного розрахунку.

#### **Висновки.**

Отже, сьогодні, в умовах реформування прикордонного відомства, пошуку нових підходів до охорони державного кордону, перед ДПСУ стоїть завдання розробки теорії комплексного критерію ефективності охорони державного кордону.

Ця теорія повинна, по-перше, на основі єдиної методологічної бази розробити конкретні методики по оцінці ефективності охорони державного кордону органів, підрозділів, частин ДПСУ, в тому числі не виключаючи окремі прикордонні наряди, кораблі, літаки; оперативних сил і засобів ДПСУ; сил і засобів органів МВС, СБУ; громадських формувань з охорони громадського порядку та охорони державного кордону і місцевого населення; інших сил і засобів, які беруть участь в охороні державного кордону України.

По-друге, вона повинна обґрунтувати доцільність зведення (комплексного застосування) конкретних методик в єдину для того чи іншого органу управління методику аналізу та оцінки ефективності виконання ДПСУ оперативно-службових завдань на тих чи інших напрямках (ділянках).

У більш широкому плані правильніше ставити питання щодо розробки єдиної системи показників і критеріїв ефективності охорони державного кордону України, в якій показники і критерії були б узгоджені між собою та дозволяли проводити комплексний аналіз і оцінку рівня виконання прикордонним загonom, загonom Морської охорони, ОКПП, авіаційною частиною, регіональним управлінням або ДПСУ в цілому, завдань з охорони та захисту державного кордону України.

Розробка теорії обчислення функціоналу ефективності (комплексного критерію ефективності) системи охорони держав-

ного кордону України дозволить на якісно іншому рівні вирішувати завдання планування охорони державного кордону, озброєння ДПСУ, інженерно-технічного облаштування ділянок державного кордону, оцінки результатів оперативно-службової діяльності органів (підрозділів) ДПСУ і т. ін. Впровадження даної теорії в практику регіональних управлінь допоможе вирішити існуючі нагальні проблеми в охороні державного кордону України з'єднаннями (угрупованнями) ДПСУ на оперативному рівні.

Таким чином, в ДПСУ досить гостро стоїть проблема вироблення адекватних практиці універсальних критеріїв ефективності оперативно-службової діяльності, за допомогою яких можна було б прогнозувати ефективність та, проводячи оптимізацію розподілу сил і засобів, отримувати в результаті максимально можливе її значення. При цьому в якості основних завдань прогнозування можна розглядати:

- прогнозування ефективності охорони державного кордону на ділянках відділів прикордонної служби і прикордонних загонів;

- прогнозування ефективності прикордонного контролю на шляхах міжнародного сполучення;

- прогнозування ефективності оперативно-службової діяльності України на морській ділянці;

- прогнозування ефективності оперативно-службової діяльності на ділянці регіонального управління.

Реалізація вищезазначених завдань знайде відображення у розробці часткових методик, зокрема: методики прогнозування ефективності охорони державного кордону на ділянках відділів прикордонної служби і прикордонних загонів; методики прогнозування ефективності прикордонного контролю на шляхах міжнародного сполучення; методики прогнозування ефективності оперативно-службової діяльності України на морській ділянці; методики прогнозування ефективності оперативно-службової діяльності на ділянці регіонального управління.

## БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст.141.
2. Закон України «Про державний кордон України» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 2. – С. 5
3. Литвин М. М. Інтегроване управління кордонами / М. М. Литвин. – Хмельницький: Видавництво Національної академії Державної прикордонної служби України імені Б. Хмельницького, 2012. – 416 с.
4. Закон України «Про Державну прикордонну службу України» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 27, с. 208
5. Закон України «Про прикордонний контроль» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 6. – С. 46
6. Закон України «Про виключну (морську) економічну зону України» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1995. – № 21. – С. 152
7. Закон України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» // Відомості Верховної ради України (ВВР). – 1998. – № 35. – С. 236.
8. Магась Г. А. Сутність та зміст поняття ефективності оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України / Г. А. Магась // Аспекти публічного управління. – 2018. –Т. 6. – № 4.– С. 55-63
9. Басараб О. К. Метод визначення комплексного ймовірнісного показника ефективності оперативно-службової діяльності державної прикордонної служби України / О. К. Басараб // Наукоємні технології. – 2013. – № 3. – С. 263-267.

## REFERENCES

1. Konstytutsiia Ukrainy [The Constitution of Ukraine]. (1996). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 30, Art.141 [in Ukrainian].
2. Zakon Ukrainy «Proderzhavnyi kordon Ukrainy» [The Law of Ukraine «On the State Border of Ukraine»]. (1992). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 2, 5 [in Ukrainian].
3. Lytvyn, M.M. (2012). *Inehrovane upravlinnia kordonamy [Integrated border management]*. Khmelnytskyi: Vydavnytstvo Natsionalnoi akademii Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy imeni B. Khmelnytskoho [inUkrainian].
4. Zakon Ukrainy «Pro Derzhavnu prykordonnu sluzhbu Ukrainy» [Law of Ukraine «On the State Border Guard Service of Ukraine»]. (2003). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 27, 208 [in Ukrainian].
5. Zakon Ukrainy «Pro prykordonnyi kontrol» [The Law of Ukraine «On Border Control»]. (2010). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 6, 46 [in Ukrainian].
6. Zakon Ukrainy «Pro vykliuchnu (morsku) ekonomichnu zonu Ukrainy» [The Law of Ukraine «On the Exclusive (Maritime) Economic Zone of Ukraine»]. (1995). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 21, 152 [in Ukrainian].
7. Zakon Ukrainy «Pro derzhavnu okhoronu orhaniv derzhavnoi vlady Ukrainy ta posadovykh osib» [Law of Ukraine «On State Protection of State Authorities of Ukraine and Officials»]. (1998). *Vidomosti Verkhovnoi rady Ukrainy (VVR)*, 35, 236 [in Ukrainian].
8. Mahas, H.A. (2018). Sutnist ta zmist poniattia efektyvnosti operatyvno-sluzhbovoi diialnosti Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy [The essence and content of the notion of efficiency of operational and service activity of the State Border Guard Service of Ukraine]. *Public administration aspects*, 6 (4), 55-63 [in Ukrainian].
9. Basarab, O.K. (2013). Metod vyznachennia kompleksnogo ymovirnisnogo pokaznyka efektyvnosti operatyvno-sluzhbovoi diialnosti derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy [Method of determination of complex probabilistic indicator of efficiency of operational andservice activity of the State Border Guard Service of Ukraine]. *Naukoiemni tekhnolohii*, 3, 263-267 [in Ukrainian].

**Магась Геннадій Анатолійович**

Кан. з держ. упр., докторант  
 Національна академія Державної прикордонної  
 служби України ім. Б. Хмельницького  
 29000, м. Хмельницький, вул. Шевченка, 46

**Mahas Hennady**

Ph. D.,doctoral student  
 National Academy of the State Border Guard Service  
 of Ukraine named after B. Khmelnytskyi  
 46, Shevchenko Str. Khmelnytsky, 29000, Ukraine

Email: magas-xm@ukr.net

ORCID: 0000-0002-2769-971

Цитування: Магась Г. А. Обґрунтування основних підходів щодо формування методичного апарату прогнозування ефективності оперативно-службової діяльності в Державній прикордонній службі України / Г. А. Магась // Аспекти публічного управління. – 2019. – Т. 7 – № 1-2. – С. 96-115.

Citation: Mahas, H.A. (2019). Obgruntuvannia osnovnykh pidkhodiv shchodo formuvannia metodychnoho aparatu prohnouzuvannia efektyvnosti operatyvno-sluzhbovoi diialnosti v Derzhavnii prykordonnii sluzhbi Ukrainy [The grounds of the main approaches to the formation of the methodical apparatus for the effectiveness prognostication of operational and service activity in the State border guard service of Ukraine]. *Public administration aspects*, 7 (1-2), 96-115.

DOI: 10.15421/151912

УДК: 351.851:37.018(477.63)“18”

## Державне регулювання розвитку приватної освіти на Катеринославщині у першій половині XIX ст.

*Прокопенко Леонід, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

У статті розглядається досвід державного регулювання діяльності приватних навчальних закладів та його вплив на розвиток приватної освіти на Катеринославщині у першій половині XIX ст. Особлива увага приділена розгляду процесу формування нормативно-правової бази приватної освіти, дана характеристика основних положень «Статуту навчальних закладів, підвідомчих університетам» від 5 листопада 1804 р., «Статуту гімназій та училищ повітових і парафіяльних» від 8 грудня 1828 р., «Положення про приватні навчальні заклади» від 12 січня 1835 р., «Положення про домашніх наставників і вчителів» 1834 р., якими регламентувалися порядок відкриття приватних навчальних закладів, організації в них навчально-виховного процесу, надання домашньої освіти тощо. Розкрито динаміку розвитку приватних навчальних закладів у Катеринославській губернії у досліджуваній період. Робиться висновок, що унормування діяльності приватних навчальних закладів сприяло розвитку приватної, особливо жіночої, освіти на Катеринославщині.

**Ключові слова:** державне регулювання; чоловічі і жіночі приватні пансіони; домашні наставники і вчителі

## State regulation of the development of private education in Katerynoslav region in the first half of the XIXth century

*Prokopenko Leonid, Dnipropetrovsk regional institute of public administration of the National Academy of public administration under the President of Ukraine*

The article examines the state regulation of the activity of private educational institutions and its influence on the development of private education in Katerynoslav region in the first half of the nineteenth century. Particular attention is paid to considering the process of formation of the normative and legal base of private education. It describes the main provisions of the «Statute of educational institutions, subordinated to universities» dated November 5, 1804, «Statute of gymnasiums and schools of counties and parishes» dated December 8, 1828, «Regulations on private educational institutions» dated January 12, 1835, «Regulations on home tutors and teachers» dated 1834, which regulated the procedure for the opening of private educational institutions, organization of educational process in them, providing home education, etc. The dynamics of the development of private educational institutions in Katerynoslav region during the studied period is described. It is concluded that the normalization of the activities of private educational institutions contributed to the development of private, in particular, education for women in Katerynoslav region.

**Keywords:** state regulation; women's and men's private boarding houses; home tutors and teachers

## Государственное регулирование развития частного образования на Екатеринославщине в первой половине XIX в.

*Прокопенко Леонид, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

В статье рассматривается опыт государственного регулирования деятельности частных учебных заведений и его влияние на развитие частного образования на Екатеринославщине в первой половине XIX в. Особое внимание уделено рассмотрению процесса формирования нормативно-правовой базы частного образования, дана характеристика основных положений «Устава учебных заведений, подведомственных университетам» от 5 ноября 1804 г., «Устава гимназий и училищ уездных и приходских» от 8 декабря 1828 г., «Положения о частных учебных заведениях» от 12 января 1835 г., «Положения о домашних наставниках и учителях» 1834 г., которыми регламентировались порядок открытия частных учебных заведений, организации в них учебно-воспитательного процесса, предо-

ставление домашнего образования и т. д. Раскрыто динамику развития частных учебных заведений в Екатеринославской губернии в исследуемый период. Делается вывод, что нормирование деятельности частных учебных заведений способствовало развитию частного, особенно женского образования на Екатеринославщине.

*Ключевые слова:* государственное регулирование; мужские и женские частные пансионы; домашние наставники и учителя

### Постановка проблеми.

Останні десятиліття позначилися бурхливим розвитком приватної освіти в Україні. У цьому контексті важливим є аналіз попереднього досвіду державного регулювання діяльності приватних навчальних закладів, зокрема в Катеринославській губернії у першій половині XIX ст. Тим більше, що дана проблематика досліджена недостатньо, фактично ці питання були висвітлені лише в «Короткому історико-статистичному огляді Катеринославської гімназії і підвідомчих їй навчальних закладів» Я. Д. Грахова та С. І. Верєбрюсова, яка побачила світ у середині XIX ст. [5].

**Метою дослідження** є спроба проаналізувати досвід державного регулювання діяльності приватних навчальних закладів та його вплив на розвиток приватної освіти на Катеринославщині у першій половині XIX ст.

### Виклад основного матеріалу.

Перші приватні навчальні заклади почали з'являтися в Україні у другій половині XVIII ст. Вони були своєрідною компенсацією нечисельності державних шкіл і розраховувались на дітей дворянства і заможного купецтва. Перші два приватні пансіони були відкриті 1779 р. у Кременчуці. Пізніше вони почали функціонувати у Глухові, Києві, Ромнах, Харкові та інших містах. У зв'язку з підготовкою освітньої реформи 1786 р. уряд вивчив їх діяльність, результатом став «Наказ пансіонам» – перший офіційний документ, який урегульовував діяльність приватних навчальних закладів та визначав межі приватної ініціативи в освіті. Він забезпечував контроль держави над приватними школами та пансіонами і вносив у їхню діяльність елементи впорядкованості, забезпечення якості освіти та неможливості засновуватись на «незаконних підставах». Основні положення «Наказу пансіонам» були включені до «Статуту народним училищам у Російській імперії» (1786 р.) [9, с. 644; 14, с.8-9].

Більш детально діяльність приватних навчальних закладів була регламентована в ході освітньої реформи 1802–1804 рр. Зокрема, в «Статуті навчальних закладів, підвідомчих університетам» від 5 листопада 1804 р. визначався порядок відкриття приватних навчальних закладів, організація навчально-виховного процесу, права та обов'язки їх власників і вчителів тощо. Засновник пансіону при його відкритті зобов'язаний був подати клопотання директору гімназії з переліком предметів і навчальним планом, списком учителів та свідоцтвами про їх освіту, розклад занять та розмір плати за навчання і утримання вихованців. Директор направляв клопотання до університету відповідного навчального округу, який і надавав дозвіл на відкриття пансіону. Приватні пансіони могли відкриватися або чоловічі, або жіночі. Методи викладання і підручники в них мали бути однаковими з державними навчальними закладами. Вчителі приватних пансіонів повинні були навчатися методам викладання в гімназіях і отримувати від них відповідні свідоцтва. Щорічні іспити в пансіонах також мали відбуватися в присутності директора гімназії (в повітових містах – доглядача повітового училища). Пансіони зобов'язувалися надавати директору гімназії звіти про свою діяльність [3, с. 642-643].

Таким чином, приватні пансіони були поставлені урядом в залежність від органів державного управління освітою. Оскільки їх діяльність була пов'язана передусім з активністю іноземців, які певним чином монополізували цю сферу освіти для привілейованих сімей як найбільш дохідну, то приписом міністерства народної освіти 1811 р. визначалося, що дозвіл на їх відкриття мав видаватися лише іноземцям, які володіють необхідними пізнаннями в науках і російською мовою [6].

Приватні пансіони переважно були призначені для надання освіти дівчатам. Перший такий пансіон у Катеринославі на

правах повітового училища з викладанням іноземних мов і мистецтв відкрила Вірґінія Навер у 1818 р. Вартість навчання була досить значною: 600 крб. за повну пансіонерку і 400 крб. – за напівпансіонерку. Пансіон знаходився під особливою опікою дружини катеринославського губернатора Єлизавети Григорівни Калагеорґі – доньки Катерини II і Г. О. Потьомкіна. Зокрема, за її допомоги дружина полковника Пустошкіна пожертвувала 5 тис. крб. на купівлю будинку для пансіону, а полковник Перич – 2 500 крб. на облаштування бібліотеки. При відкритті пансіону в нього вступила 21 дівчина, а в наступному 1819 р. – 23. Але після смерті наступного 1819 р. року власниці пансіон перейшов до іноземки Корн, а у 1820 р. був закритий, а будинок переданий у власність Катеринославській гімназії. В наступні сім років іноземками було засновано ще чотири аналогічні пансіони. Більшість із них діяли не більше двох років, а найбільшим довгожителем виявився пансіон Анни Арнольд, який надавав послуги до 1831 р. Хоча плата за навчання була високою (700 крб. за навчання повної пансіонерки і 500 крб. – напівпансіонерки) в пансіоні в останні роки навчалось до 40 учениць [5, с. 134-135].

Щодо чоловічих пансіонів, то їх існувало лише два – І. І. Любачинського (1820–1935) та К. І. Герна (1821–1831). Обидва засновники були викладачами Катеринославської гімназії. Основною метою створення цих пансіонів була підготовка дітей до гімназії, а при навчанні в ній також проживання дітей під належним наглядом, поглиблені практичні заняття з іноземних мов та заняття музикою і танцями. Плата за утримання вихованців, скажімо, в пансіоні І. І. Любачинського становила від 600 до 800 крб. на рік [5, с. 133].

Подальший розвиток державного регулювання приватної освіти був пов'язаний з реформою освіти 1828 р. У «Статуті гімназій та училищ повітових і парафіяльних» від 8 грудня 1828 р. зазначалося, що «для сприяння видам уряду у поширенні освіти, дозволяється відкривати приватні навчальні заклади». Вони могли бути двох видів: або тільки для навчання (школи), або для навчання, утримання та виховання учнів (пансіони). Варто зазначити, що до 1828 р.

не було істотної різниці в назвах «приватна школа» і «приватний пансіон». Навчати дітей обох статей разом дозволялося тільки в школах і тільки за умови, що вони мають не більше 11 років [2; 16, с. 1125].

Для відкриття приватного навчального закладу засновник мав подати клопотання місцевому начальству, в якому повинен був представити його «план», де мав міститися детальний опис того, якого роду планується відкрити заклад, які предмети в ньому будуть викладатися, скільки і яких учителів буде, яка передбачається найбільша чисельність учнів, де і в якому приміщенні буде розміщуватися заклад. На засновника покладалася й відповідальність за добір учителів. Приватні заклади, які за кількістю предметів були не вище повітових училищ, відкривалися з дозволу губернського директора училищ, а для заснування навчального закладу, програма якого була вищою за повітове училище, потрібний був дозвіл університету. Після 1833 р. дозвіл на відкриття приватних пансіонів міг надати лише міністр народної освіти [5, с. 240; 16, с. 1126; 17].

У 1835 р. було прийняте «Положення про приватні навчальні заклади», яке детально регламентувало порядок їх заснування і функціонування. У ньому були вироблені єдині вимоги щодо приватних шкіл і пансіонів, введені посади інспекторів для нагляду за ними у навчальних округах. Приватні пансіони і школи повинні були суворо наближатися за своїми цілями, планами і комплектуванням за становим принципом до відповідних навчальних закладів: гімназій, повітових і парафіяльних училищ, хоча, виходячи з місцевих потреб, власники могли додавати до навчальних планів додаткові предмети. Чоловічі пансіони поділялися на три розряди: з викладанням на рівні гімназій та повітових і парафіяльних училищ. Жіночі пансіони і школи, які не мали аналогів у державній системі освіти, були також поділені на три розряди і підведені під своєрідну класифікацію «відмінних», «хороших» і «посередніх». Положення проіснувало без змін до 1857 р. Приватні навчальні заклади дозволено було відкривати лише особам, які мали права вчителів і наставників, свідоцтво про «гарну поведін-

ку», обов'язково російське підданство [5, с. 240; 8; 10, с. 216-217; 12; 17].

У другій чверті XIX ст. в Катеринославській губернії функціонували 7 чоловічих пансіонів, які засновувалися переважно з метою підготовки дітей до вступу у перші класи гімназії. Тому вони діяли переважно у Катеринославі. Тут продовжували діяти пансіони І. І. Любачинського (до 1835 р.), К. І. Герна (до 1831 р.), а в 1835 р. були відкриті інші два пансіони викладачів Катеринославської гімназії: А. М. Черкасова (1835–1848) і М. М. Ларуя (1835–1847). Нетривалий час діяв пансіон титулярного радника Чигиринцева (1831–1834) в обсязі повітового училища. Число пансіонерів у ньому не перевищувало 20 осіб, плата за навчання становила спочатку 700 крб., потім 800. Ще один пансіон на ступені повітового училища – домашнього вчителя Кука – був відкритий у Бахмуті (1844–1850), а в колонії Ейнлаге в Олександрівському повіті діяв пансіон на ступені парафіяльного училища менонітів Гаденкнехта і Разена (1844–1851) [5, с. 134, 242; 15].

Жіночі пансіони відкривалися на ступені повітових і парафіяльних училищ. У жіночих закладах викладалися в обсязі повітових училищ: Закон Божий, російська мова, географія, загальна і російська історія, арифметика, французька і німецька мови, чистописання, малювання, музика, танці, жіноче рукоділля, з часом набуло популярності викладання короткої теорії і історії російської словесності. У пансіонах на ступені парафіяльних училищ вихованки вивчали Закон Божий, читання і письмо російською, французькою і німецькою мовами, арифметику, чистописання, а в деяких ще викладалися танці й жіноче рукоділля [5, с. 241-242].

Оскільки, на відміну від чоловічої освіти, яку можна було отримати в Катеринославській гімназії і державних повітових училищах, можливості жіночої освіти були обмежені, то мережа жіночих пансіонів була досить розвинутою. У другій чверті XIX ст. на Катеринославщині діяло 10 пансіонів. Шість з них були відкриті на ступені повітових училищ, зокрема 5 у Катеринославі: М. Д. Понятовської (1828–1854), Б. Петровської (1830–1837), К. Следкової (1828–1837), який потім перейшов до О. Усікової (1837–1842),

Башкатової з 1838 р., Байлат з 1846 р. і 1 у Бахмуті – Олени Кук (1848–1849). Те, що пансіони даного типу зосереджувалися переважно в губернському центрі, пояснювалося тим, що у повітових містах вони не могли довго існувати через обмежений попит, а отже, нестачу коштів [5, с. 242-243; 15].

Найбільш відомим із жіночих пансіонів був пансіон М. Д. Понятовської. Його відкрила у вересні 1825 р. Любов Головкина, колишня інспектриса Полтавського інституту шляхетних дівчат. Після її смерті у березні 1828 р. пансіон перейшов до її доньки Марії Дмитрівни, яка разом з матір'ю працювала класною дамою в Полтавському інституті. У 1829 р. вона вийшла заміж за А. С. Понятовського, який теж викладав у пансіоні. Пансіон набув такої популярності, що вихованок до нього привозили не тільки з Катеринославської і сусідніх губерній, але й з Криму, Дону і Кавказу. Він діяв до смерті М. Д. Понятовської у жовтні 1854 р. Про популярність пансіону свідчить зростання кількості вихованок, які в ньому навчалися: при відкритті пансіону до нього вступило 16 дівчат, у 1828 р. навчалось вже 23, у 1830 р. – 35, у 1834 р. – 43 і в 1835 р. – 56. Плата за навчання становила 650 крб. з повної пансіонерки і 350 крб. – з напівпансіонерки. Приблизно такою ж була плата і в інших пансіонах, зокрема, в пансіоні К. Следкової – 500 і 300, а Б. Петровської – 600 і 350 крб. відповідно [1, с. 88; 5, с. 136-137].

Діяло також 4 жіночі пансіони і школи на ступені парафіяльного училища: Стешенкової у Катеринославі (з 1848 р.), у Бахмуті Ольги Акімової (1844–1847) та Мальцевої (з 1850 р.) і Леньової у Павлограді (з 1850 р.) Скажімо, у пансіоні О. Акімової навчали Закону Божому, російській граматиці, арифметиці, чистописання, рукоділля. Приймалося 20 дівчат, плата за їх навчання становила від 15 до 20 крб. сріблом на рік [5, с. 243; 15].

До приватної освіти належала і домашня форма освіти. Її надання було врегульовано «Положенням про домашніх наставників і вчителів» 1834 р., яке передбачало, що домашні наставники виконували навчальні та виховні функції, а особи у званні домашніх учителів обмежувалися здійсненням лише навчального процесу. Виходячи з професій-

них функцій домашніх наставників, до них висувались такі вимоги: закінчена освіта у вищих навчальних закладах (атестат дійсного студента чи диплом на вчений ступінь, в тому числі від духовної академії). Особам, які не здобули повну вищу освіту, Положенням 1834 р. надавалось право отримати звання домашнього вчителя, склавши іспити з предметів, яких вони потім будуть навчати, в університеті або гімназії. Іспити склалися з двох частин: спочатку кандидат відповідав усно на кілька питань з кожного предмета, які збирався викладати, а потім мав написати короткі міркування на задану тему щодо головного предмета випробування. На завершення він повинен був прочитати пробну лекцію [4; 7, с. 24].

Загальне спеціальне випробування для домашніх учителів охоплювало такі предмети: 1) Закон Божий, Священну і церковну історію; 2) один із предметів гімназійного курсу, до викладання якого призначав себе кандидат; 3) граматичне знання російської, а для іноземців – рідної мови; 4) арифметика; 5) географія; 6) загальна історія. Вони здавалися в обсязі їх викладання в повітовому училищі. Випробування відбувалися за тими ж правилами, що й для вчителів повітових училищ [11, с. 8].

Домашні наставники і вчителі вважалися такими, які знаходяться на державній службі і отримують класні чини, починаючи з XIV класу, а також нагородили медалями і орденами. Ті, хто досягнув похилого віку або зазнав

невеликої хвороби, отримували пожиттєві допомоги і виплати зі спеціального капіталу опіки, що знаходився в департаменті народної освіти. Цей капітал складався зі зборів, які брались на підставі положення 20 лютого 1823 р. зі свідоцтв на право навчання у приватних будинках, з атестатів на звання наставників і вчителів за новим положенням. «Положення про пенсії і одноразові допомоги домашнім наставникам і вчителям» було вироблено і видано пізніше, у 1853 р. Повна пенсія за 25-річну службу призначалась домашнім наставникам у розмірі 270 крб. сріблом, домашнім учителям, учителькам і наставницям – 160 крб. сріблом, незалежно від суми винагороди, яку вони отримували у приватних будинках [13, с. 293].

Домашня освіта на Катеринославщині не отримала значного поширення. З 1834 р. протягом двох десятиліть у Катеринославській гімназії витримали іспити на звання домашнього вчителя три особи, а на первісне навчання без прав – 105. Домашніх наставників і вчителів у губернії, які представляли звіти про свої заняття, на початку 1850-х рр. нараховувалися 4 [5, с. 245].

#### **Висновки.**

Аналіз досвіду державного регулювання діяльності приватних навчальних закладів у першій половині XIX ст. показує, що була створена нормативно-правова база організації приватних навчальних закладів, яка сприяла розвитку приватної, особливо жіночої освіти на Катеринославщині.

#### *БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ*

1. Александр Степанович Понятовский // Екатеринославский юбилейный листок. – 1887. – № 8. – С. 69-70; № 10. – С. 87-89.
2. Баскова Л. Ю. Особенности государственной образовательной политики в России второй четверти XIX века / Л. Ю. Баскова. – Режим доступа: <http://moluch.ru/conf/ped/archive/20/1403/>.
3. Высочайше утвержденный Устав учебных заведений, подведомственных университетам от 5 ноября 1804 г. // Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗРИ). – Собр. 1. – Т. XXVIII. – Спб., 1830. – С. 626-647.
4. Высочайше утвержденное Положение о домашних наставниках и учителях от 1 июля 1834 г. // ПСЗРИ. – Собр. 2. – Т. IX. – Спб., 1835. – Отд. 1. – С. 674-681.
5. Грахов Я. Д. Краткий историко-статистический обзор Екатеринославской гимназии и подчиненных ей учебных заведений / Я. Д. Грахов, С. И. Веребрюсов. – Одесса, 1856. – 330 с.
6. Гущина С. О. Законодавче регулювання приватних закладів освіти в Україні (XIX – поч. XX ст.) / С. О. Гущина. – Режим доступу: [https://library.udpu.edu.ua/library\\_files/psuh\\_pedagog\\_prob1\\_silsk\\_shkolu/5/visnuk\\_37.pdf](https://library.udpu.edu.ua/library_files/psuh_pedagog_prob1_silsk_shkolu/5/visnuk_37.pdf).
7. Денисенко М. В. Вимоги до організації діяльності гувернерів в Україні у першій половині XIX ст. / М. В. Денисенко // Педагогічні науки: теорія, історія, інноваційні технології. – 2010. – № 7. – С. 23-29.

8. Дмитриева Н. А. Процесс формирования системы женского образования в России в XIX веке как объект исторического исследования / Н. А. Дмитриева. – Режим доступа: [http://lib.herzen.spb.ru/media/magazines/contents/1/29\(65\)/dmitriyeva\\_29\\_65\\_107\\_110.pdf](http://lib.herzen.spb.ru/media/magazines/contents/1/29(65)/dmitriyeva_29_65_107_110.pdf).
9. Драч О. О. Освіта жіноча в Україні / О. О. Драч // Енциклопедія історії України: Т. 7: Мі-О. – Київ: Наук. думка, 2010. – С. 644-647.
10. Очерки истории школы и педагогической мысли народов СССР. XVIII в. – первая половина XIX в. / отв. ред. М. Ф. Шабаева – М.: Педагогика, 1973. – 608 с.
11. Памятная книжка Министерства народного просвещения на 1865 год. – СПб., 1865. – 584 с.
12. Положение о частных учебных заведениях (12 января 1835 г.) // Журнал Министерства народного просвещения. – 1835. – Т. V. – Ч. II. – февраль. – С. XXXIV-XLVIII.
13. Рождественский С. В. Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения. 1802–1902 / С. В. Рождественский. – СПб., 1902. – 785 с.
14. Роєнко С. О. Розвиток шкільної приватної освіти в Україні (XIX – початок XX століття): автореф. дис... канд. пед. наук: 13.00.01 / С. О. Роєнко. – Кіровоград, 2014. – 20 с.
15. Татаринев С. И. Начальное образование в Бахмутском уезде в 18–первой половине 19 столетий / С. И. Татаринев, Д. М. Бондарцов. – Режим доступа: [http://xn--e1aajfpeds8ay4h.com.ua/files/image/scientific\\_conference\\_19/zbornik\\_nauchnih\\_dokladov\\_19\\_3\\_1.pdf](http://xn--e1aajfpeds8ay4h.com.ua/files/image/scientific_conference_19/zbornik_nauchnih_dokladov_19_3_1.pdf).
16. Устав гимназий и училищ уездных и приходских, состоящих в ведомстве университетов: С. Петербургского, Московского, Казанского и Харьковского: именной указ, данный Сенату 8 декабря 1828 г. // ПСЗРИ. – Собр. 2. – Т. III. – СПб., 1830. – С. 1097-1127.
17. Устинова Е. В. Правовой аспект основных форм частного обучения в России (1828–1850 гг.) / Е. В. Устинова. – Режим доступа: [www.economy.law-books.ru/4-11/4-11-10.doc](http://www.economy.law-books.ru/4-11/4-11-10.doc).

## REFERENCES

1. Aleksandr Stepanovich Ponyatovskiy [Alexander Stepanovich Ponyatovsky]. (1887). *Yekaterinoslavskiy yubileyny listok*, 8, 69-70; 10, 87-89 [in Russian].
2. Baskova, L. Yu. *Osobennosti gosudarstvennoy obrazovatel'noy politiki v Rossii vtoroy chetverti XIX veka [Features of the state educational policy in Russia in the second quarter of the XIX century]*. Retrieved from: <http://moluch.ru/conf/ped/archive/20/1403/> [in Russian].
3. Vysochayshe utverzhdenyy Ustav uchebnykh zavedeniy, podvedomstvennykh universitetam ot 5 noyabrya 1804 g. [The Highest approved Charter of educational institutions subordinate to universities of November 5, 1804]. (1830). *Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy imperii (daleye – PSZRY)*, 1 (XXVIII), 626-647. Saint Petersburg [in Russian].
4. Vysochayshe utverzhdennoy Polozheniye o domashnikh nastavnikakh i uchitelyakh ot 1 iyulya 1834 g. [Highest approved regulation on home tutors and teachers of July 1, 1834]. (1835). *PSZRY*, 2 (IX), 674-681. Saint Petersburg
5. Grakhov, Ya. D., & Verebryusov, S. I. (1856). *Kratkiy istoriko-statisticheskiy obzor Yekaterinoslavskoy gimnazii i podchinennykh yey uchebnykh zavedeniy [A brief historical and statistical review of the Ekaterinoslav gymnasium and its subordinate educational institutions]*. Odessa [in Russian].
6. Hushchyna, S. A. *Zakonodavche rehulyuvannya pryvatnykh navchal'nykh zakladiv v Ukrayini (XIX – poch. XX st.) [Legislative regulation of private educational institutions in Ukraine (XIX - early XX centuries)]*. Retrieved from: [https://library.udpu.edu.ua/library\\_files/psuh\\_pedagog\\_probl\\_silsk\\_shkolu/5/visnuk\\_37.pdf](https://library.udpu.edu.ua/library_files/psuh_pedagog_probl_silsk_shkolu/5/visnuk_37.pdf) [in Ukrainian].
7. Denysenko, M. V. (2010). Vymohy do orhanizatsiyi diyal'nosti huverneriv v Ukrayini u pershiy polovyni XIX st. [Requirements for the organization of tutors activity in Ukraine in the first half of the nineteenth century]. *Pedahohichni nauky: teoriya, istoriya, innovatsiyi tekhnolohiyi*, 7, 23-29 [in Ukrainian].
8. Dmitriyeva, N. A. *Protsess formirovaniya sistemy zhenskogo obrazovaniya v Rossii v XIX veke kak ob'ekt istoricheskogo issledovaniya [The process of formation of the system of female education in Russia in the XIX century as an object of historical research]*. Retrieved from: [http://lib.herzen.spb.ru/media/magazines/contents/1/29\(65\)/dmitriyeva\\_29\\_65\\_107\\_110.pdf](http://lib.herzen.spb.ru/media/magazines/contents/1/29(65)/dmitriyeva_29_65_107_110.pdf) [in Russian].
9. Drach, O. O. (2010). *Osvita zhinocha v Ukrayini [Women's Education in Ukraine]*. *Entsyklopediya istoriyi Ukrayiny*. (Vol. 7). Kyiv: Nauk. dumka [in Ukrainian].
10. Shabayeva, M. F. (Ed.). (1973). *Ocherki istorii shkoly i pedagogicheskoy mysli narodov SSSR. XVIII v. – pervaya polovina XIX v. [Essays on the history of the school and pedagogical thought of the peoples of the USSR. XVIII century. - first half of the XIX century]*. Moscow: Pedagogika [in Russian].
11. *Pamyatnaya knizhka Ministerstva narodnogo prosveshcheniya na 1865 god [The memorial book of the Ministry of Education in 1865]*. (1865). Saint Petersburg [in Russian].
12. Polozheniye o chastnykh uchebnykh zavedeniyakh (12 yanvarya 1835 g.) [Regulations on private educational institutions (January 12, 1835)]. (1835). *Zhurnal Ministerstva narodnogo prosveshcheniya*, V (II) [in Russian].
13. Rozhdestvenskiy, S. V. (1902). *Istoricheskiy obzor deyatel'nosti Ministerstva narodnogo prosveshcheniya. 1802–1902 [A Historical Review of the Activities of the Ministry of Public Education. 1802–1902]*. Saint Petersburg [in Russian].

14. Royenko, S.O. (2014). Rozvytok shkil'noyi pryvatnoyi osvity v Ukrayini (XIX – pochatok XX stolittya) [Development of school private education in Ukraine (XIX - early twentieth century)]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kirovohrad [in Ukrainian].
15. Tatarinov, S.I., & Bondartsov, D.M. *Nachal'noye obrazovaniye v Bakhmutskiy uyezde v 18 – pervoy polovine 19 vekov* [Primary education in Bakhmut district in the 18th - first half of 19 centuries]. Retrieved from: [http://xn--e1aajfpcds8ay4h.com.ua/files/image/scientific\\_conference\\_19/zbornik\\_nauchnih\\_dokladov\\_19\\_3\\_1.pdf](http://xn--e1aajfpcds8ay4h.com.ua/files/image/scientific_conference_19/zbornik_nauchnih_dokladov_19_3_1.pdf) [in Russian].
16. Ustav gimnazy i uchilishch uyezdneykh i prikhodskikh, sostoyashchikh v vedomstve universitetov S. Peterburgskogo, Moskovskogo, Kazanskogo i Khar'kovskogo: imennoy ukaz, dannyy Senatu 8 dekabrya 1828 g. [The Charter of gymnasiums and colleges of districts and parish, consisting in the department of universities: S. Petersburg, Moscow, Kazan and Kharkov: nominal decree given to the Senate on December 8, 1828]. (1830). *PSZRY, 2 (III)*, 1097-1127 [in Russian].
17. Ustinova, Ye.V. *Pravovoy aspekt osnovnykh form chastnogo obucheniya v Rossii (1828–1850 gg.)* [Legal Aspect of the Basic Forms of Private Education in Russia (1828–1850)]. Retrieved from: [www.economy.law-books.ru/4-11/4-11-10.doc](http://www.economy.law-books.ru/4-11/4-11-10.doc) [in Russian].

**Прокопенко Леонід Львович**

Доктор з держ. упр., проф.  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України  
49000, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

**Prokopenko Leonid**

Dr., Full Prof.  
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, the President of Ukraine  
29, Hoholya st., Dnipro, 49000, Ukraine

Email: l.l.prokopenko@ukr.net

Цитування: Прокопенко Л. Л. Державне регулювання розвитку приватної освіти на Катеринославщині у першій половині XIX ст. / Л. Л. Прокопенко // Аспекти публічного управління. – 2019. – Т. 7 – № 1-2. – С. 116-122.

Citation: Prokopenko, L.L. (2019). Derzhavne rehuliuвання rozvytku pryvatnoi osvity na Katerynoslavshchyni u pershii polovyni XIX st [State regulation of the development of private education in Katerynoslav region in the first half of the XIXth century]. *Public administration aspects, 7 (1-2)*, 116-122.

## Імплементация досвіду Німеччини щодо кадрового формування митних органів України

*Письменна Інна, Університет митної справи та фінансів*

У статті здійснено аналіз базових принципів організації та функціонування інституту чиновництва в Німеччині взагалі та, зокрема, митних органів, визначені можливості їхньої імплементації в Україні. Розглянуто аспекти, що включають у себе поняття «чиновник» (з одного боку, йдеться про статус чиновника (державного службовця), з другого – про його відповідальність перед державою, з третього – про його професійну діяльність), а також які категорії посад віднесені до цього інституту в Німеччині. Проаналізовано порядок призначення чиновників за відповідними категоріями посад, а також норми законодавства щодо політичної неупередженості державних службовців. Розглянуто окремі норми дисциплінарного права, що регулюють, які наслідки може тягнути за собою те чи інше правопорушення чиновників. Здійснено концептуально-аналітичний огляд кадрової політики в митних адміністраціях Німеччини. Висвітлено окремі засади формування та розвитку кадрового потенціалу Федеральної митної адміністрації. Акцентовано увагу на стратегічній ролі, яку відіграє кадрова політика у процесі зміцнення інституційної спроможності митних адміністрацій у контексті модернізації європейських державних інститутів. Розглянуто окремі питання зарубіжного досвіду, а саме досвіду Німеччини, щодо регулювання правового та соціального статусу митних органів, зокрема їх соціальних гарантій, а також належної оплати праці службовців. Усі вищезазначені аспекти розглянуто з метою вироблення пропозицій щодо запозичення і використання такого досвіду в регулюванні адміністративно-правового статусу митних органів України.

**Ключові слова:** чиновник; інститут професійного чиновництва; адміністративне право; публічне право; публічно-правові відносини; федеральний закон про чиновників; дисциплінарне право; федеральний дисциплінарний закон; федеральна митна адміністрація; федеральна фінансова дирекція

## Implementation experience of Germany for personnel formation of customs service of Ukraine

*Pysmenna Inna, University of Customs and Finance*

In the article analyzed the basic principles of the organization and functioning of the institute of the public authorities in Germany in general, and in particular the customs authorities, the possibilities of their implementation in Ukraine are determined. Considered aspects that include the term «public servant»(on the one hand it refers to the status of an official (civil servant), on the other - on his responsibility to the state, the third - on his professional activities), as well as the categories of posts assigned to this institution in Germany. The order of appointment of officials according to the respective categories of positions, as well as the norms of legislation concerning political impartiality of civil servants are analyzed. Some rules of disciplinary law are considered, which regulate the consequences that may result in one or another offense of officials. Implemented conceptual-analytical review of personnel policy in the customs administrations of Germany. The principles of formation and development of personnel potential of the Federal Customs Administration are highlighted. The emphasis is placed on the strategic role played by human resources policy in the process of strengthening the institutional capacity of customs administrations in the context of modernizing European state institutions. Some issues of Germany's legal regulation of the legal status of customs authorities, in particular regarding their personnel formation, proper payment of employees, are considered in order to elaborate proposals on borrowing and use of such experience in the regulation of the administrative and legal status of the customs authorities of Ukraine.

**Keywords:** public servant; institute of the public authorities; administrative law; public law; public-legal relations; federal law on public servants; disciplinary law; federal disciplinary law; federal customs administration; federal financial directorate

## Имплементация опыта Германии при кадровом формировании таможенных органов Украины

*Письменная Инна, Университет таможенного дела и финансов*

В статье осуществлен анализ базовых принципов организации и функционирования института чиновничества в Германии вообще и, в частности, таможенных органов, определены возможности их имплементации в Украине. Рассмотрены аспекты, включающие в себя понятие «чиновник» (с одной стороны речь идёт о статусе чиновника (государственного деятеля), с другой – о его ответственности перед государством, с третьей – о его профессиональной деятельности), а также какие категории должностей отнесены к этому институту в Германии. Проанализирован порядок назначения чиновников по соответствующим категориям должностей, а также нормы законодательства о политической беспристрастности государственных служащих. Рассмотрены отдельные нормы дисциплинарного права, регулирующие, какие последствия может повлечь за собой то или иное правонарушение чиновников. Осуществлён концептуально-аналитический обзор кадровой политики в таможенных администрациях Германии. Освещены основы формирования и развития кадрового потенциала Федеральной таможенной службы. Акцентировано внимание на стратегической роли, которую играет кадровая политика в процессе укрепления институционального потенциала таможенных администраций в контексте модернизации европейских государственных институтов. Рассмотрены отдельные вопросы зарубежного опыта, а именно опыта Германии, касательно регулирования правового статуса таможенных органов, в частности их кадрового формирования, надлежащей оплаты служащих с целью выработать предложения по заимствованию и использованию такого опыта в регулировании административно-правового статуса таможенных органов Украины.

*Ключевые слова:* чиновник; институт профессионального чиновничества; административное право; публичное право; публично-правовые отношения; федеральный закон о чиновниках; дисциплинарное право; федеральный дисциплинарный закон; федеральная таможенная администрация; федеральная финансовая дирекция

### Постановка проблеми.

Невід’ємною складовою стратегічних перетворень, започаткованих в Україні, є наближення митної служби до європейських стандартів, які висуваються до країн-кандидатів на вступ до ЄС, а також принципів, які закріплені рішенням Ради Європи.

Значним кроком у цьому напрямі стало введення в дію безвізового режиму. Європейські країни йшли до цього багато років, тому досвід інших країн (зокрема, Німеччини) може бути надзвичайно корисним для України, що актуалізує тематику даного дослідження.

**Мета дослідження** – аналіз базових принципів організації та функціонування митної служби в Німеччині та визначення можливостей їхньої імплементації в Україні.

### Аналіз досліджень і публікацій.

Теоретико-методологічне підґрунтя даного дослідження складають роботи вітчизняних дослідників, в яких досліджуються проблеми функціонування та розвитку державної служби взагалі та, зокрема, митної служби. Це праці І. Г. Бережнюка, Н. А. Ли-

повської, Н. Т. Гончарук, Д. В. Приймаченка, В. В. Ченцова, О. О. Павленко, П. В. Пашко, Ю. Д. Кунева, В. В. Качана, В. Т. Комзюк та інших. Ваговим підґрунтям дослідження стали також німецькі інтернет-ресурси, присвячені аналізу функціонування митної служби у Німеччині.

### Виклад основного матеріалу.

На сьогодні в Україні спостерігається тенденція до зростання плинності кадрів у митних органах, що пов’язано із суттєвим навантаженням на працівників, недостатньою оплатою і неналежними умовами їх праці і соціального забезпечення тощо, тому доцільно розглянути досвід інших країн (зокрема, Німеччини) з цього питання [3].

У Німеччині існує інститут професійного чиновництва (Beamtenrecht), який є частиною Особливого адміністративного права.

Поняття «чиновник» включає у себе такі аспекти: з одного боку, йдеться про статус чиновника (державного службовця), з другого – про його відповідальність перед державою, з третього – про його професійну діяльність. Крім того, розрізняють «безпосередніх» чиновників, які працюють в органах

державної влади, і «непрямих» чиновників, роботодавцем для яких виступає будь-яка юридична особа публічного права.

Ці особливі публічно-правові відносини регулюються у Німеччині законами про чиновників на федеральному та земельному рівнях. Федеральний закон про чиновників (Bundesbeamtenengesetz) містить детальні положення щодо проходження чиновниками публічної (державної) служби на федеральному рівні (управління персоналом, порядок подання та розгляд скарг, правовий захист). Відповідні земельні закони існують для службовців, які зайняті на державній службі на земельному рівні, наприклад, у місті або комуні.

Чиновник є носієм публічно-правових функцій. У Німеччині чиновник – це особа, яка знаходиться в особливих службових стосунках з державою (землею), причому ці стосунки характеризуються виконанням державно-правових функцій і пов'язують чиновника з державою відношенням вірності і довіри з боку держави, тобто його наділено особливими владними публічно-правовими повноваженнями. Німецьке законодавство підрозділяє всіх осіб, що знаходяться на державній службі, на чиновників, службовців і робітників.

Чиновники – це особи, що виконують публічно-правові функції на службі в органах влади на федеральному, земельному та комунальному рівнях [10].

До державних службовців, окрім чиновників, належать також судді, професійні солдати, солдати за контрактом на визначений час і службовці разом із робітниками, які перебувають на службі юридичної особи публічного права. Чиновництво в землях ФРН через численність поліцейських чиновників, викладачів вищих навчальних закладів та вчителів складає більшість, тобто чиновників більше, ніж службовців і робітників, зайнятих на державній службі.

На основі державного устрою Німеччини роботодавцями чиновників є, відповідно, федерація, земля, комуна. У публічній службі Німеччини розрізняють чотири рівня державної служби:

- простий рівень публічної служби для чиновників нижчого рангу;
- середній рівень публічної служби для

чиновників середнього рангу;

- підвищений рівень публічної служби для чиновників підвищеного рангу;
- вищий рівень публічної служби для чиновників вищого рангу.

За своїм правовим статусом чиновники поділяються на чотири основні категорії:

- чиновник, призначений на посаду на невизначений термін (Beamte auf Wiederruf);
- чиновник-стажер з випробувальним терміном (Beamte auf Probe);
- чиновник, призначений на посаду на певний термін (Beamte auf Zeit);
- довічний чиновник (Beamte auf Lebenszeit).

Чиновник, призначений на посаду на невизначений термін (тимчасовий чиновник), як правило, проходить підготовчу службу. Він навчається, отримує відповідну до обраного рівня державної служби освіту. Такий чиновник називається претендентом, у вищій публічній службі – стажером. Це той вид публічної служби, де держава як роботодавець має право у будь-який час відмінити проходження публічної служби. Цей вид публічної служби закінчується складанням або не складанням іспиту до відповідної кар'єрної групи. Остаточне нескладання іспиту відбувається, як правило, коли претендент двічі не склав іспит.

Чиновником із випробувальним терміном призначають того, хто успішно пройшов підготовчу службу і кого у перспективі бачать довічним чиновником. Чиновником із випробувальним терміном призначають також особу, яка є претендентом на керівну посаду і яка до сих пір не була чиновником. Статус чиновника з випробувальним терміном міг раніше зберігатися певний час і після закінчення випробувального терміну, якщо претендент у довічні чиновники вже склав іспит до певної кар'єрної групи, але не досяг 27-річного віку. Назва посади мала помітку «до зарахування». Ця вимога зараз скасована.

Чиновником на певний термін призначається особа тільки тоді, коли є необхідність призначити чиновником саме цю особу, тобто, наприклад, усі виборні чиновники є чиновниками на певний час. До цієї категорії чиновників відносяться бургомістри, їх заступники

тощо. Також до цієї групи чиновників відносяться і науковці, наприклад, в університетах на певний строк призначаються професори або члени академічних рад.

Статус довічного чиновника отримує чиновник із випробувальним терміном, який успішно пройшов цей випробувальний термін. Призначення на посаду відбувається з урахуванням здібностей та професійних якостей чиновника. У випадку, якщо чиновник є інвалідом, умови призначення на посаду регулюються земельними законами і мають певні розбіжності [11].

Чиновники у Німеччині по відношенню до держави, яка виступає їх роботодавцем, виконують посадові обов'язки та вірно служать державі. Тому і держава, як їх роботодавець, зобов'язана турбуватись про чиновників. Вона забезпечує їх відповідним посадовим окладом, грошовою компенсацією при хворобі, в після закінчення служби – належною пенсією.

Чиновники повинні виконувати свої завдання неупереджено і сумлінно, з урахуванням інтересів суспільства. Чиновник повинен консультивати та підтримувати свого начальника, в той же час виконувати його накази і проводити у життя запропоновані ним загальні напрямки діяльності. Проте це не виключає повної особистої відповідальності чиновника. Він повинен ретельно перевіряти правомочність будь-якої службової діяльності. Якщо у нього виникають сумніви щодо правомірності службового наказу, він повинен терміново сказати про це своєму безпосередньому начальнику. Якщо безпосередній начальник залишив без уваги зауваження підлеглого чиновника, той має право і обов'язок звернутись до вищого начальника. Якщо вищий начальник затверджує цей наказ, тоді вже чиновник повинен його виконати. У цьому випадку він звільняється від особистої відповідальності. Якщо приписана чиновнику поведінка тягне за собою порушення гідності людини або штовхає його на порушення правопорядку, обов'язок виконувати накази втрачає свою обов'язковість. Ці два обов'язки існують у сукупності як гарантія дієвості державного управління.

Чиновник повинен своєю загальною поведінкою підтверджувати свою приналеж-

ність до свободо-демократичного порядку, що закріплений у Конституції, та робити усе можливе для його збереження та зміцнення. Чиновник може займатись політичною діяльністю у межах, передбачених Конституцією, але утримуватись від жодних висловлювань своїх політичних думок при виконанні ним службових обов'язків, а також у іншій політичній діяльності він повинен користуватись відчуттям міри та стриманості, що йому приписані його посадовими обов'язками.

Чиновникам гарантується право свободи об'єднань (Koalitionsfreiheit). Вони мають необмежені можливості створювати союзи для представлення своїх інтересів. Щоправда вони не мають права на страйк. Основний закон передбачає, що саме чиновникам повинні гарантувати виконання завдань державного управління. У протилежному випадку право на страйк призвело б до того, що чиновники виступали б проти парламенту, демократично обраного народного представництва, що приймає закони щодо оплати праці чиновників та умов їх праці і має право вимагати від чиновників сумлінного виконання ними службових обов'язків. Тому право на страйк є нелогічним. Але відсутність права на страйк не призводить до того, що без уваги залишаються вимоги профспілок чиновників, навпаки, їх інтереси захищаються, а пропозиції обговорюються у компетентних вищих органах у межах їх участі при підготовці або зміні положень закону про чиновників.

Німецькі чиновники мають також право, що їм гарантує держава. Вони мають право незалежно від партійних інтересів виконувати свої посадові обов'язки у правовому та економічному відношенні. Ця незалежність гарантується чиновникам у першу чергу принципом прийому на довічну службу. Крім того, чиновники мають право на соціальний захист стосовно себе та членів своїх родин, на забезпечення відповідної пенсії у старості. Вони та їх родини також мають певні права, що зберігаються і після закінчення служби. Чиновне право не є «тугим корсетом» для державних службовців. Воно постійно

вдосконалюється. Прикладом можуть служити часткова занятість, надання можливості громадянам Євросоюзу обіймати посади державних службовців у Німеччині, впровадження гнучкої та орієнтованої на продуктивність системи оплати праці чиновників.

Особливе значення має дисциплінарне право (*Disziplinarrecht*), що застосовується у випадку порушення чиновниками посадових обов'язків. Дисциплінарне право регулює, які наслідки може тягнути за собою те чи інше правопорушення, і яка процедура прийняття рішення щодо цього факту.

Дисциплінарне право регулюється Федеральним дисциплінарним законом (*Bundesdisziplinargesetz*) та відповідними земельними законами. Якщо роботодавець (державний орган) має достатньо фактів щодо правопорушення з боку чиновника, то він має обов'язком з'ясувати всі обставини справи, після чого приймається рішення про припинення справи проти чиновника або про застосування дисциплінарних покарань.

Дисциплінарне право передбачає п'ять видів дисциплінарних стягнень залежно від важкості посадової провини: догана (*Verweis*), грошовий штраф (*Geldbus*), скорочення заробітної плати (*Verkürzung der Dienstbezüge*), пониження у посаді (*Zurückstufung*) та відсторонення від посади (*Entfernung aus dem Beamtenverhältnis*). Останній вид стягнень застосовується лише тоді, коли чиновник внаслідок своєї важкої провини остаточно втратив довіру держави як роботодавця та суспільства. Для чиновників на пенсії також застосовується дисциплінарне право у вигляді скорочення пенсійного утримання або взагалі позбавлення пенсії [12].

Головним органом митної системи у Німеччині є Федеральна митна адміністрація (*Bundeszollverwaltung*). Відповідно до концепції модернізації Федеральної митної адміністрації Німеччини, співробітники митних організацій поділяються на чиновників (приблизно 30 000 осіб), службовців (приблизно 3000 осіб) та робітників (приблизно 1000 осіб). Окрім того, за рівнем компетентності та обсягом обов'яз-

ків чиновники можуть належати до групи нижчого, середнього, підвищеного та вищого рангів, у межах яких, у свою чергу, їм присвоюються класи від A1 до A16 [9].

Питання добору персоналу входить до компетенції федеральних фінансових дирекцій (*Bundesfinanzdirektion*). Кандидат для проходження відбірної конкурсу заповнює електронну анкету на сайті Федеральної митної адміністрації Німеччини та надсилає свою заявку поштою до Федеральної фінансової дирекції. Загальні умови до кандидатів на цьому етапі такі: німецьке громадянство (або громадянство ЄС), вік до 40 років, атестат та / або диплом, що засвідчують рівень здобутої освіти, медична довідка про відповідність медико-фізичних показників (наприклад, мінімальний зріст 165 см). Кандидатів, анкети яких пройшли попередній відбір, запрошують до участі в наступному етапі конкурсу [9].

Позитивний результат під час проходження вищезгаданого конкурсу дає право кандидатові на посаду пройти спеціалізовану підготовку в одному з відомчих навчальних закладів. Співробітники митних адміністрацій Німеччини відповідно до рангів та займаних посад проходять підготовку й курси підвищення кваліфікації у трьох навчальних центрах Федеральної фінансової дирекції у Мюнстері, Плєсові та Зігмарінгені, 12 митних навчальних центрах, 2 митних школах та 2 кінологічних закладах [8].

Оплата праці співробітників митних адміністрацій Німеччини здійснюється відповідно до розміру посадового окладу державного службовця, встановленого Федеральним міністерством фінансів (*Bundesministerium der Finanzen*). В. В. Ченцов, розглядаючи політику оплати праці співробітників митних адміністрацій Німеччини, зазначає, що посадовий оклад співробітників митних адміністрацій Німеччини утримі й більше перевищує прожитковий мінімум. Посадовим особам та членам їх сімей також гарантована допомога від Федерального Уряду в разі хвороби, при народженні дитини і на похорон [6].

**Висновки.**

Отже, можна виділити певні особливі риси, притаманні саме німецькій моделі державної, зокрема митної служби:

- чітка організація служби з нормативно передбаченою компетенцією кожного рівня управління, а також встановлені принципи посадової субординації;
- особлива кадрова політика, що передбачає багатоступінчасту систему добору кадрів;
- рівень соціального забезпечення держслужбовця, етико-соціального спрямування служби, велике значення ділової репутації та вертикальної рангової системи.

Дослідивши досвід державної служби Німеччини взагалі і, зокрема, митних органів щодо їх кадрового формування, добору осіб для служби в митних органах, належної оплати їх праці, можна констатувати, що

в кадровій політиці України стосовно митних органів варто врахувати кращий досвід Німеччини, оскільки це позитивно вплине на ефективність праці митних органів України.

Резюмуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що позитивний ефект у діяльності Федеральної митної адміністрації Німеччини досягається в тому числі завдяки встановленню прозорих, довготривалих і стабільних соціальних відносин зі співробітниками.

Дослідження позитивного досвіду формування і реалізації кадрової політики у Федеральній митній адміністрації Німеччини, його адаптація на вітчизняних теренах може дати позитивний ефект у роботі Державної митної служби України, зміцнивши її інституційну спроможність і таким чином наблизивши її до стандартів ЄС.

**БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ**

1. Бережнюк І. Г. Порівняльний аналіз систем управління митною справою в Україні і Німеччині / І. Г. Бережнюк // Митна справа. – 2006. – № 1. – С. 34-45.
2. Бережнюк І. Г. Митне регулювання України: національні та міжнародні аспекти: монографія / І. Г. Бережнюк. – Дніпропетровськ: АМСУ, 2009. – 543 с.
3. Комзюк В. Т. Щодо використання зарубіжного досвіду в регулюванні адміністративно-правового статусу митних органів України / В. Т. Комзюк // Форум права: електронне наукове фахове видання. – 2016. – № 1. – С. 110-116.
4. Ченцов В. В. Особливості державного управління митними органами в Європейському Союзі: структурно-функціональний аналіз / В. В. Ченцов // Теорія та практика державного управління. – Харків: Магістр, 2009. – Вип. 2. – 468 с.
5. Ченцов В. В. Кадрова політика Федеральної митної адміністрації Німеччини в контексті модернізації європейських державних інституцій / В. В. Ченцов, Т. М. Чіка // Вісник АМСУ. – 2010. – № 1. – С. 95-105.
6. The Federal Customs Administration. – Bonn: Bundesministerium der Finanzen. – October, 2009. – 35 p.
7. Офіційний сайт федеральної митної адміністрації Німеччини. – Режим доступу : <http://www.zoll.de>.
8. Концепція модернізації Федеральної митної адміністрації Німеччини. – Режим доступу : <http://www.zoll.de>.
9. Митна статистика. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.
10. Beamtenstatusgesetz (BeamtStG). – Режим доступу: [www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de).
11. Bundesbeamtengesetz (BBG). – Режим доступу: [www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de).
12. Bundesdisziplinargesetz (BDG). – Режим доступу: [www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de).

**REFERENCES**

1. Berezhnyuk, I.G. (2006). Porivnjalnyj analiz system upravlinnja mytnoju spravou v Ukraini i Nimechyni [Comparative analysis of customs management systems in Ukraine and Germany]. *Mytna sprava*, 1, 34-45 [in Ukrainian].
2. Berezhnyuk, I.G. (2009). *Mytne reguljuvannja Ukrainy: nazionalni ta mizhnarodni aspekty* [Customs regulation of Ukraine: national and international aspects: monograph]. Dnipropetrovsk: AMSU [in Ukrainian].
3. Komzjuk, V.T. (2016). Tshodo vykorystannja sarubizhnogo dosvidu v reguljuvanni administratyvno-pravovogo statusu mytnyh organiv Ukrainy [Concerning the use of foreign experience in the regulation of the administrative and legal status of the customs authorities of Ukraine]. *Forum prava: elektronne naukove fakhove vydannia*, 1, 110-116 [in Ukrainian].
4. Chentsov, V.V. (2009). Osoblyvosti derzhavnogo upravlinnja mytnymy organamy v Evropejskomu Sojusi: strukturno-funkcionalnyj analiz [Peculiarities of state administration by customs authorities in the European

Union: structural and functional analysis]. *Teorija ta praktyka derzhavnogo upravlinnja. (Vol. 2)*. Kharkiv: Magistr [in Ukrainian].

5. Chentsov, V.V. (2010). Kadrova polityka Federalnoji mytnoji administraciji Nimechyny v konteksti modernisaziji evropejskyh derzhavnyh instytutuzij [Personnel policy of the Federal Customs Administration of Germany in the context of the modernization of European state institutions]. *Visnyk AMSU, 1*, 95-105 [in Ukrainian].

6. *The Federal Customs Administration*. (2009). Bonn: Bundesministerium der Finanzen.

7. *Ofizijnyj saj federalnoji mytnoji administraciji Nimechchyny [Official Website of the Federal Customs Administration of Germany]*. Retrieved from: [www.zoll.de](http://www.zoll.de) [in Ukrainian].

8. *Konzeptzija modernisaziji Federalnoji mytnoji administraciji Nimechchyny [Concept of modernization of the Federal Customs Administration of Germany]*. Retrieved from: [www.zoll.de](http://www.zoll.de) [in Ukrainian].

9. *Mytna statystyka [Customs statistics]*. Retrieved from: [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua). [in Ukrainian].

10. *Beamtenstatusgesetz (BeamStG)*. Retrieved from: [www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de) [in Ukrainian].

11. *Bundesbeamtenengesetz (BBG)*. Retrieved from: [www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de) [in Ukrainian].

12. *Bundesdisziplinargesetz (BDG)*. Retrieved from: [www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de) [in Ukrainian].

### **Письменна Інна Іванівна**

Старший викладач

Університет митної справи та фінансів

49000, м. Дніпро, вул. Володимира Вернадського, 2/4

### **Pysmenna Inna**

Senior Lecturer

University of Customs and Finance

2/4, Volodymyra Vernadskoho st., Dnipro, 49000, Ukraine

Email: [inna.pysmenna.69@gmail.com](mailto:inna.pysmenna.69@gmail.com)

Цитування: Письменна І. І. Імплементация досвіду Німеччини щодо кадрового формування митних органів України / І. І. Письменна // Аспекти публічного управління. – 2019. – Т. 7 – № 1-2. – С. 123-129.

Citation: Pysmenna I. I. (2019). Implementatsiia dosvidu Nimechchyny shchodo kadrovoho formuvannia mytnykh orhaniv Ukrainy [Implementation experience of Germany for personnel formation of customs service of Ukraine]. *Public administration aspects, 7 (1-2)*, 123-129.