

Національна академія державного управління  
при Президентіві України

## **ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ: ШЛЯХИ РОЗВИТКУ**

Матеріали науково-практичної  
конференції за міжнародною участю  
(Київ, 26 листопада 2014 р.)

*У двох томах*

**Том 1**

Київ  
2014

*Схвалено Вченою радою Національної академії  
державного управління при Президентіві України  
(протокол № 218/11-9 від 13 листопада 2014 р.)*

*За науковою редакцією Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського.*

П88 **Публічне** управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2 т. / [за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського]. – К. : НАДУ, 2014. – Т. 1. – 150 с.

У матеріалах науково-практичної конференції за міжнародною участю “Публічне управління: шляхи розвитку” вміщено тези доповідей та виступів її учасників, у яких викладено результати аналітичного осмислення завдань публічного управління в контексті цивілізаційного розвитку.

Для наукових, науково-педагогічних працівників, теоретиків і практиків державного управління, а також усіх, хто цікавиться питаннями публічного управління.

**УДК 35(06)**

Матеріали публікуються в авторській редакції зі збереженням стилістики, орфографії та пунктуації.

*Матеріали науково-практичної конференції видано  
за фінансової підтримки Проекту ПРООН/ГЕФ  
“Інтеграція положень Конвенції Ріо у національну політику України”*

# ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА ЦИВІЛІЗАЦІЙНИЙ РОЗВИТОК (секція 1)

**О.Ю.Оболенський,**  
доктор економічних наук, професор,

## Публічне управління: цивілізаційний тренд, наукова теорія і напрям освіти

Глобалізаційні процеси, взаємозалежність економік різних країн, проблеми нерівномірного розвитку країн, прискорений темп розвитку і впровадження нових технологій, наростаюча екологічна криза, перехід до сьомого технологічного укладу є визначальними рисами сучасної цивілізації.

Її буття супроводжуються суттєвим посиленням конкуренції економік розвинутих країн, визначальним впливом плануючих систем і транснаціональних компаній, загостренням економічних і соціальних протиріччів в інших країнах, становленням мас-медійних (тобто пов'язаних із засобами масової інформації) інвайроментальних (тобто пов'язаних з проблемами довкілля) військово-промислових комплексів, консцієнтальними війнами, проблемами міжнародних впливів астероїдних груп.

Сучасний світ постає свідком появи нової тенденції до глобального громадянства та початку формування мережевої держави, де мереживо та демократичні механізми постають сильнішими і впливовішими ніж традиційні державні механізми та впливи. Принциповим є перетягування, залучення населення до інформаційно-комунікаційних і мережевих каналів. Це небезпека консцієнтальних війн\* та проблем міжнародних впливів астероїдних груп\*\* [8].

Головними внутрішніми проблемами сучасної України є жахливі диспропорції у перерозподілі матеріальних благ, монополізація політичного та економічного життя вузькими групами беззмінних еліт. Остання призвела до злиття політики та економіки в єдине ціле. Наслідок – корупція та неефективність забюрократизованої системи саме державного управління.

Україна в силу геоекономічних і геополітичних причин знаходиться в зоні впливу чотирьох глобальних економічних блоків: Європейський Союз, СНД, Північноамериканський Союз. Політичні та економічні події в Україні пов'язані не тільки з конкурентною боротьбою між світовими економічними блоками.

За таких умов Україна може стати і певним об'єднуючою ці економічні блоки ланкою, свого роду тунелем між ними, вдало використовуючи своє геоекономічне і геополітичне положення. Формування Міжнародної особливості економічної зони в Україні не тільки створить тунель між економічними блоками, а й зміцнить безпеку самої країни (набагато більш, ніж міжнародні угоди!), безпеку Європи та світу.

Зміцнення безпеки України – це єднання народу навколо цінностей суспільного та особистого життя та участь у формуванні нового сьомого технологічного укладу\*\*\*. Сьогоднішні та попередні наукові пошуки управління суспільством, в основу яких покладено забезпечення інтересів людини, обумовлюють об'єктивну необхідність запровадження перевірених у світі та часом основ управління суспільством, а саме розширення публічного управління.

\*Слово “консцієнтальне” вказує, що йдеться про свідомість, тобто це війни, які розгортаються насамперед з свідомістю, можна було б сказати – у свідомості.

\*\*Це так звана теорія астероїдних груп, автором якої є німецький політолог Міхаель Лібіг. Даним теоретиком стверджується, що величезна кількість сучасних терористичних операцій самого різного типу здійснюється так званими астероїдними групами, тобто групами людей, які в період Холодної війни або в період протистояння могутніх держав виступали на боці тієї чи іншої системи. Вони отримували пакет ексклюзивних можливостей ексклюзивної дії від імені потужної держави, володіючи всією її міццю: фінансовою, політичною, технічною.

\*\*\*Новий технопромисловий уклад – це сукупність принципово проривних технологій, які опиняються зв'язаними в єдину мультитехносистему, де ефекти використання одних технологій підтримують застосування і розвиток інших технологій.

Модернізація та розвиток інститутів, механізмів і моделей публічного управління є актуальною науковою та практичною проблемою для країн світу, для країн перехідного періоду, зокрема для України, яка спрямовується до змішаної формації та солідаристичної цивілізації.

Проблеми формаційного та цивілізаційного розвитку суспільства розглядаються у працях Д.Белла [2], Г.Гегеля [5], Э.Дюркгейма [12], Г.Кіссінджера [13], К.Маркса [15], Р.Осборна [19], А.Тоїнбі [23], Ю.Хабермаса [24], С.Хантингтона [26] та інших. Особливого значення набувають праці представників інституціоналізму, а саме: представників американської та європейської наукової думки: Дж.М.Бьюкенена [3], Л.Гурвиця [29], Дж.К.Гэлбрэйт [8], Д.Норта [16], В.Ойкена [17], М.Олсона [18], К.Полань [20], російських вчених О.О.Аузана [1], Р.М.Нурієва [21], В.Л.Тамбовцева [22], А.Е.Шаститко [29], українських науковців А.С.Гальчинського [4], В.М.Гейця [6], А.А.Гриценко [9], В.В.Демент'єва [11], А.А.Чухна [28] та інших.

Запровадження сучасних цивілізаційних засад урядування перетворює публічне управління, публічну політику та публічну сферу у mainstream наукових досліджень іноземних (А.Гор [7], Д.Осборн [31], Ф.Томпсон [31], В.Е.Чиркин [27], І.О.Мальковська [14] та інші) та українських (Ю.В.Ковбасюк, В.В.Баштанник, М.М.Білінська, С.М.Серьогін, В.П.Трощинський та інші) вчених.

Освідчена, економічно незалежна людина; гарантована діяльність інститутів свободи, рівності та братерства людей, інституцій, організацій; усвідомлення та реалізація засад громадянського суспільства; демократична, правова, соціальна держава; змішана конкурентоздатна економіка; участь суб'єктів громадянського суспільства в управлінні економікою; мирні, демократичні, еволюційні засоби вирішення протиріч і проблем в процесі класової співпраці; економічно, політично та ідеологічно домінуючий середній клас виступають базисом прогресу сучасного суспільства. Його ідеологічною основою є доктрина демократії, що включає політичну\*, економічну\*\* та демосоціальну\*\*\*.

Слід зазначити, що високоосвічене громадянське суспільство, ефективна економічна система, – це не передумови, а наслідки і супутники демократизації суспільств. У цьому контексті оновлення українського парламенту за рахунок нових політичних сил принесе Україні значні позитивні зрушення в демократизації публічної сфери та її складових. Формула успіху така: широка коаліція – демократизація – успішна економіка – добробут населення.

Важливим джерелом і процесом вирішення соціальних протиріч і проблем у суспільствах виступає модернізація як еволюційна зміна суспільства. Фундаментальною її причиною модернізації є необхідність усунення протиріч між розвиненими потребами демосоціальної\*\*\*\* сфери та формацією суспільства. Модернізація базується на ідеї еволюційного вибору суспільством тієї чи іншої інституціональної альтернативи\*\*\*\*. Вона охоплює складові публічної сфери: економічну, соціальну, політичну та соціокультурну.

Становлення України як повноцінного конкурентоспроможного партнера у світовому цивілізаційному та формаційному просторі потребує наукового обґрунтування засад публічного управління:

**Публічне управління – це управління, що здійснюється на основі волевиявлення громади (колективу людей) та реалізується суб'єктами, визначеними громадою, для задоволення потреб і досягнення цілей громади як об'єкту управління.**

---

\*Політична демократія, що забезпечує права і свободи громадян, парламентську систему, загальне виборче право, багатопартійність, право на опозицію, панування закону, сприяє процвітанню економіки.

\*\*Економічна демократія за рахунок різноманіття форм власності, провідної ролі ринку, участі суб'єктів громадянського суспільства в управлінні економікою впливає на формування демократичної влади із коаліційними урядами.

\*\*\*Демосоціальна демократія забезпечує соціальні права населення (на працю, освіту, лікування, житло, відпочинок, пенсії), ліквідує основні форми гніту, дискримінації, забезпечує умови для вільної самореалізації індивіда.

\*\*\*\*Демосоціальна сфера суспільства, як впливає з її структури, включає, передусім, побутову сферу, пов'язану з сім'єю. Довгий час в історії людства демосоціальна і сімейна сфери співпадали. Але з розвитком суспільства не лише сім'я, але і община, рід, державу стали приймати участь в демосоціальному споживанні. З'явилися громадські фонди споживання. У сучасних суспільствах демосоціальна сфера є єдністю сімейного і громадського (ринкового і державного) споживання, а значить, і відтворення біосоціальної складової (населення) суспільства. В цьому випадку демосоціальне споживання може бути індивідуальним і колективним (спільним) по своїх предметах і способах споживання (наприклад, застілля, кіно, армія і тому подібне).

\*\*\*\*\*При цьому категорія "інститут" набуває сутності механізмів у взаємодіях суб'єктів суспільства, що забезпечують рівновагу між цими суб'єктами [30].

Задоволення потреб і досягнення цілей громади фактично означає функціонування та розвиток колективу людей.

Наукове формулювання категорії “публічне управління включає уточнення певних наукових понять, а саме:

**Публічне управління – здійснення сукупності раціональних** (тобто запрограмованих і виокремлених за певними ознаками із можливих з урахуванням стану зовнішнього середовища) **впливів на функціонування та розвиток колективу людей на основі програми управління та інформації про поведінку та стан об’єкта управління, спрямованих на підтримку, поліпшення та розвиток об’єкту управління для досягнення наперед визначеної сукупності цілей.**

Суб’єктом і одночасно об’єктом управління є колектив людей – громада: це громада села, селища, району, міста, країни, світове товариство, а також суб’єкти громадянського суспільства, у тому числі недержавні (у тому числі об’єднані спільними інтересами) організації, професійні, конфесійні, корпоративні та інші об’єднання.

Саме управлінською ланкою суб’єктів управління виступають органи публічного управління: інституції, обрані шляхом прямих виборів та їх виконавчі структури; посадові та службові особи, обрані шляхом прямих виборів; посадові та службові особи, призначені інституціями та їх виконавчі структури.

Визначальними серед суб’єктів публічного управління є населення країни та групи інтересів. В умовах солідаристичної цивілізації та змішаної формації саме вони визначають, стверджують, контролюють та оцінюють прямим або представницьким способами:

- цілі суб’єктів громадянського суспільства, у тому числі органів публічного управління, стратегічні програмні рішення з їх досягнення;
- шляхи задоволення потреб колективу та вирішення значущих для спільноти поточних проблем;
- результативність і ефективності публічного управління.

Важливого наукового і практичного значення набуває розмежування понять публічне управління та публічне адміністрування. Можна запропонувати, що публічне адміністрування – керування діяльністю апарату управління підприємством, установою чи організацією неприватної форми власності, у тому числі органу державної влади, органу місцевого самоврядування, суб’єкту громадянського суспільства.

Засади публічного управління адекватні основним положенням змішаної формації та солідаристичної\* цивілізації та базуються на цінностях громадянського суспільства та демократизації суспільних процесів.

У сучасних умовах України, коли громадянське суспільство, публічна сфера, багато складових політичної системи ще не повною мірою сформувалися, саме публічна політика має стати єдиним виразником загальних інтересів усіх верств суспільства.

Через формування публічної політики та її впровадження інституціональним середовищем (інституціями та інститутами) публічного управління має формуватися солідарність між суспільством країни та державою як системою відносин, спрямованих на реалізацію цінностей суспільства та досягнення цілей публічної політики.

Вкрай важливим для солідаристичної цивілізації та змішаної формації суспільства є усвідомлення жителями країни необхідності солідарності суспільства та держави.

При цьому сильна публічна політика можлива лише на базі інтенсивного розвитку соціально орієнтованої ринкової економіки, громадянського суспільства, громадянської культури та солідарності, що має велике значення в приватному житті членів суспільства і при політичному волевиявленні громадян. Для демократичного впливу визначальним є метод дискурсивного\*\* формування суспільної думки та дискурсивного волевиявлення [25].

\*Солідарність – спільність поглядів, інтересів, цілей і відповідальності.

\*\*Чіткого визначення поняття “дискурс” не існує. У широкому сенсі дискурс - це комунікативна дія, явище, що являє собою мова, діалог, стиль, мову, що пройшли через призму екстралінгвістичних факторів – знань про світ, установок, думок, культурних традицій, історичних фактів та ідеологічних установок, знання про які необхідно для повного розуміння вищевказаних мови, стилю, діалогу.

Єдність цінностей та тотожність цілей суспільства та держави через необхідну адекватність публічної та державної політик обумовлюють неможливість навіть теоретично істотного поділу суспільства і держави. У суспільстві завжди існують такі області, в тому числі економічні, і такі спільні завдання, де без впливу держави обійтися практично не можливо.

Втручання держави у справи суспільства відбувається у випадках порушення цінностей і раціонально визначених інститутів суспільства (тобто порушення правил, норм, механізмів у складових публічної сфери), тому воно відбувається, як правило, за потребою, найчастіше в неявному вигляді, оскільки суб'єкти змішаної формації відслідковують дотримання своїх інтересів і недопущення втручання органів публічної влади з позиції власних інтересів.

Успішне досягнення цілей всіх суб'єктів і суспільства в цілому можливе за умови формування компромісних інтересів і цілей, що на сучасному етапі розвитку можливе за умов реалізації такої моделі публічного управління:

актуалізація інтересу та/або проблеми, виникнення протиріччя та/або проблеми – усвідомлення протиріччя та/або проблеми суб'єктом громадянського суспільства – формування публічної політики – легітимізації публічної політики

=

формування на її основі державної політики (програми/проекту) – реалізація державної політики (програми/проекту) – моніторинг і контроль за реалізацією державної політики (програми/проекту) – публічний аудит публічного управління суб'єктами публічної сфери та громадянського суспільства.

Слід зазначити, що реалізація державної політики забезпечується механізмом держави, визначальною складовою якого є інституції системи державного управління. При цьому державне управління поширюється на економічні, соціальні, політичні та духовні відносини в суспільстві.

Регулююча роль держави з'явилася разом з виникненням держави, заперечувати її не потрібно – ліквідувати її неможливо. Проблема полягає в іншому: регулююча роль держави не повинна обмежувати саморозвиток суспільства. Правда, цей теоретичний постулат реалізувати в повному обсязі практично неможливо, оскільки всяке регулювання зачіпає саморозвиток. Мова, мабуть, може йти лише про магістральний шляху саморозвитку.

Публічне управління є одним із визначальних інститутів сучасного суспільства.

За роки незалежності в Україні закладалися основи публічного управління як спеціальної наукової теорії, характерною особливістю якої є сучасний міждисциплінарний тип знань, притаманний інформаційному суспільству, суспільству знань.

Спеціальна наукова теорія “Публічне управління” має певні структурні складові: філософські засади, понятійно-категоріальний апарат, концептуальні ідеї, виявлення закономірностей та методи дослідження.

*Перша – філософські засади*, що виступають першим структурним компонентом спеціальної теорії, що характеризують онтологічні\* та гносеологічні\*\* аспекти. Саме він визначає суб'єкт, об'єкт, предмет публічного управління, його сфери, сутнісні протиріччя та зв'язки, основний понятійно-категоріальний апарату.

Філософське обґрунтування публічного управління полягає у визначальних складових:

- вивчення природи управління в суспільстві, громаді, колективі та його генезису, сутності управління, пізнання об'єктивності управління справами суспільства, громади і колективу;
- природа та обсяг знань про управління справами суспільства; дослідження загальних передумов пізнання феномену публічного управління, виявлення умов його достовірності та істинності; аналіз проявів публічного управління як результату знання, що виражає реальний, дійсний стан публічного управління;

\*Під онтологією розуміють ту частину філософії, яка з'ясовує основні, фундаментальні принципи буття, першоначала всього сутнісного. Саме поняття “онтологія” у перекладі з грецької мови означає вчення про суще, сутнісне, найважливіше (*онто* – суще, сутнісне, *логія* – вчення). Це вчення про першооснови буття, про субстанцію, матерію, простір, час, рух, причинність тощо.

\*\*Теорія пізнання, гносеологія, в якому вивчаються проблеми природи пізнання і його можливостей, відношення знання до реальності, досліджуються загальні передумови пізнання, виявляються умови його достовірності та істинності. Гносеологія аналізує загальні підстави, які дають можливість розглядати цей результат як знання, що виражає реальний, дійсний стан речей.

- пізнання об'єктивності відносин у системі суб'єкт – об'єкт публічного управління, фундаментальних основ управління суспільством і колективом, його принципи;
- формування та реалізація цінностей і цілей людського колективу, громади та суспільства як предмету публічного управління та визначальних факторів, що формують і визначають управлінський вплив;
- пізнання складових публічної сфери як взаємопов'язаних систем, що визначають управлінські впливи на суспільство, громаду;
- поведінка людини при реалізації публічного управління та формування публічно активного та відповідального члена колективу, громади, суспільства, зокрема співвідношення етики та реальної поведінки;
- відносини між особами, громадами, групами інтересів і суспільством у процесі управління справами колективу, громади, суспільства;
- прояв і забезпечення прав, свобод і відповідальності особи, органів публічного управління, їх співвідношення в процесі публічного управління, при вирішенні конфліктів інтересів особи, людського колективу, громади, держави, суспільства;
- сутність і співвідношення самоврядування, публічного управління, державного управління, функціонального, галузевого, регіонального та управління громадами, централізованого управління та самоврядування, централізації та децентралізації, концентрації та деконцентрації, організації та самоорганізації;
- естетика управлінської діяльності як мистецтво управління, що формує суспільну думку про результативність і ефективність публічного управління;
- логіка в публічному управлінні, що вивчає форми і закони мислення;
- філософія свідомості та відповідальності в публічному управлінні.

Другий структурний компонент теорії публічного управління – понятійно-категоріальний апарат. Саме в поняттях і категоріях на рівні високої розумової діяльності людина пізнає дійсність, сутнісні характеристики соціального буття. Можна говорити про наявність широкого понятійно-категоріального апарату, притаманного спеціальній теорії публічного управління.

В першу чергу це поняття, вироблені світовою науковою думкою та практикою: публічна сфера, публічна політика, публічна влада, публічне управління, принципи публічного управління, публічне адміністрування, державне управління, місцеве самоврядування, публічна служба, органи публічного управління, правові та організаційні засади публічного управління, корпоративне публічне управління тощо.

Велике значення мають поняття системності та інституціональності публічного управління, тобто застосування положень системного аналізу та синтезу і сучасних теорій інституціоналізму в теорії та практиці публічного управління. Вони розширюють її концептуальну основу.

Третій компонент – концептуальні ідеї. Вони складають основоположні засади теорії публічного управління.

1. Публічне управління спрямоване на забезпечення загального блага, суспільного цінностей, цілей, інтересів і потреб.

2. Публічне управління виступає як цілісність управлінського процесу від ідентифікації інтересу та/чи потреби особи до оцінки результату їх вирішення: тобто управлінських процесів: ідентифікації інтересу та/чи проблеми особи, формування інтересів та/чи потреб громади (територіальної, професійної тощо) та їх представлення у публічній політиці, перетворення публічної політики демократичним шляхом у державну політику, реалізація державної політики механізмом держави та оцінювання суб'єктами публічної сфери результатів впровадження державної політики.

3. Публічне управління має системний і інституціональний характер, де системоутворюючим фактором виступають цінності, цілі та потреби колективу, громади та суспільства, відношення між суб'єктами публічної сфери мають характер взаємодії та взаємосприяння та регулюються суспільно визнаними інститутами (правилами, нормами, традиціями тощо) та інституціями (органами публічного управління).

4. Публічне управління – засіб консолідації громади та суспільства навколо бачення майбутнього громади та суспільства, національної ідеї тощо, а також засіб забезпечення солідар-

ності громад і суспільства та держави у визначенні цінностей і цілей розвитку суспільства і шляхів їх досягнення, збереження тощо.

5. Публічне управління надає сутності управлінської діяльності характер спрямованості на цінності, цілі та потреби громади, відкритості, солідарності, раціоналізму та безпосередньої причетності особи до вирішення проблем громади; забезпечує результативність і ефективність управлінського процесу за рахунок доцільного та своєчасного використання ресурсів на основі сучасних методів управління.

6. Суб'єкти публічної сфери є органічними складовими єдиного публічного управлінського механізму та орієнтовані на цінності (у тому числі й соціальна справедливість), цілі, потреби громади та її окремих членів як споживачів послуг адміністративних структур публічного управління.

7. Результати діяльності публічної сфери, її складових і матеріальних додатків механізму публічного управління є основою оцінювання результативності та ефективності функціонування системи публічного управління та її суб'єктів.

8. Управлінська ланка публічного управління має бути організована у публічну службу відповідальну як перед громадянами, яким служить, так і перед політичним керівництвом за реалізацію публічної політики.

9. Публічне управління спонукає до емансипації творчої активності особи, синергетики активності громади та суспільства.

Розвиток понятійно-категоріального апарату та концептуальних ідей публічного управління є основою для виявлення закономірностей, що є четвертою складовою спеціальної теорії публічного управління.

Саме сукупність цих закономірностей формує науковий образ публічного управління. Як відомо, сучасна наука дисциплінарно організована і в розвитку її галузей особливу роль відіграють схеми-образи та моделі публічного управління, завдяки яким фіксуються основні характеристики реальності, що вивчається. Моделювання як метод дослідження публічного управління та створення його теоретичної моделі дозволить глибше пізнати його властивості та виробити практичні рекомендації.

Можна виокремити такі основні закономірності\* та закони\*\* публічного управління:

1. Закон залежності управління конкретним суспільством від закономірностей розвитку світу та світової цивілізації

2. Закон обумовленості системних і інституціональних засад публічного управління базовими цінностями суспільства

3. Закон системності публічного управління

4. Закон ціннісно-ситуативного спрямування публічного управління

5. Закон необхідності посилення регулювання та управління суспільними процесами

6. Закон “необхідного багатоманіття” управляючих впливів.

7. Закон участі населення, груп інтересів і громадян в публічному управлінні, підвищенні його результативності, ефективності й відповідальності

8. Закон соціально-професійної стратифікації та функціонування механізмів соціальної мобільності, формування й функціонування еліт.

Методи – п'ятий структурний компонент теорії публічного управління. У вивченні стану та процесів публічного управління може бути використаний увесь арсенал наукових методів. Методологія публічного управління як науки є, по суті, певним способом організації дослідження. Методика й методологія досліджень визначаються, з одного боку, складністю об'єкта і предмета аналізу (публічне управління, публічна сфера та їх складові), з іншого – міждисциплінарним характером самої теорії публічного управління. Для модернізації публічного управління визначаль-

---

\*Закономірність – необхідний, істотний, постійно повторюваний взаємозв'язок явищ реального світу, що визначає етапи і форми процесу становлення, розвитку явищ природи, суспільства і духовної культури.

\*\*Закон - вербальне і / або математично виражене твердження, що має доказ (на відміну від аксіоми), який описує співвідношення, зв'язки між різними науковими поняттями, запропоноване в якості пояснення фактів, узгоджене з ними і визнане на даному етапі науковим співтовариством.



ним є розуміння необхідності методологічного врахування об'єктивних законів суспільного розвитку, теоретичних узагальнень, особливостей і тенденцій розвитку суспільного життя.

У країнах, де публічне управління є органічною складовою суспільного буття, запроваджується широкий спектр методів результативного та ефективного управління, зокрема стратегічного управління та стратегічного планування, нового публічного менеджменту, політичного аналізу, програм вирішення пріоритетних завдань, фінансового управління, державного аудиту, спрямовані на забезпечення результативності та ефективності управління.

Запровадження публічного управління як інституціональної системи управління суспільством солідаристичної цивілізації та змішаної формації потребує пошуку нового змісту і форм взаємодії людини і громади, громади і суспільства, суспільства і системи публічного управління, системи публічного управління і держави, інституцій та інститутів механізму держави і людини.

### *Список використаних джерел*

1. Институциональная экономика: Новая институциональная экономическая теория : учебник / А. Аузан, М. Дорошенко, В. Иванов и др. – М. : ИНФРА-М, 2011.
2. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования / Д. Белл. – М. : Академия, 1999. – С. CLXII
3. Бьюкенен Дж. М. Сочинения / Дж. М. Бьюкенен. – М. : “Таурус Альфа”, 1997. – 560 с.
4. Гальчинський А. Глобальні трансформації: концептуальні альтернативи. Методологічні аспекти / Анатолій Гальчинський. – К. : Либідь. – 2006. – 312 с.
5. Гегель Г. В. Ф. Философия истории / Г. В. Ф. Гегель. – М. : Наука, 1993. – 483 с.
6. Геєць В. М. Інституційні перетворення і суспільний розвиток / В. М. Геєць // Економіка і прогнозування. – 2005. – № 2. – С. 9–37.
7. Гор А. Земля на чаше весов: в поисках новой общей идеи / А. Гор // Новая постиндустриальная волна на Западе: Антология / под ред. В. Л. Иноземцева. – М., 1999.
8. Гэлбрэйт Дж. К. Новое индустриальное общество / Дж. К. Гэлбрэйт. – М. : Прогресс, 1969. – 478 с.
9. Гриценко А. А. Особливості інституційної архітектури українського суспільства ХХІ століття / А. А. Гриценко // Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку / за ред. В. М. Гейця. – К. : Ін-т екон. прогноз. Фенікс, 2003. – С. 155–171.
10. Громыко Юрий. Тайное оружие России: что такое войны за идентичность [Электронный ресурс] / Юрий Громыко. – Режим доступа : <http://hvylya.net/interview/society2/taynoe-oruzhie-rossii-chto-takoe-voynyi-za-identichnost.html>
11. Дементьев В. В. Институты, поведение, власть. – В кн.: Постсоветский институционализм : монография / В. В. Дементьев ; под ред. В. В. Нуриева, В. В. Дементьева. – Донецк : Каштан, 2005. – 480 с.
12. Дюркгейм Э. Социология и теория познания / Э. Дюркгейм // Хрестоматия по истории психологии. – М., 1980.
13. Киссинджер Г. Дипломатия [Электронный ресурс] / Г. Киссинджер. – М. : “Лодомир”, 1997. – Режим доступа : <http://padaread.com/?book=47956>
14. Мальковская И. А. Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации (актуализация европейского опыта для России) / И. А. Мальковская // Вестн. Рос. ун-та дружбы народов. – 2006. – № 8. – С. 27–43. – (Серия: Политология).
15. Маркс К. Экономические рукописи 1857–1859 гг. / К. Маркс // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. – Т. 46. – Ч. 1. – С. 99–108, 486.
16. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт. – М. : Фонд экономической книги “Начала”, 1997.
17. Ойкен В. Основные принципы экономической политики / В. Ойкен. – М. : Прогресс, 1995. – 496 с.
18. Олсон М. Рассредоточение власти и общество в переходный период. Лекарства от коррупции, распада и замедления темпов экономического роста / М. Олсон // Экономика и математические методы. – 1995. – Т.31. – Вып.4. – С. 53–81.
19. Осборн Р. Цивилизация. Новая история Западного мира / Р. Осборн. – М. : АСТ ; Астрель, 2010. – 764 с.

20. *Карл Поланьї*. Велика трансформація: політичні та економічні істини нашого часу / Карл Поланьї ; пер. з англ. А. А. Васильєва, С. Е. Федорова та А. П. Шурбєлева ; під общ. ред. С. Е. Федорова. – СПб. : Алетея, 2002. – 256 с.
21. Постсоветський інституціоналізм : монографія / під ред. Р. М. Нуриєва, В. В. Дементьєва. – Донецьк : Каштан, 2005. – 480 с.
22. *Тамбовцев В. Л.* Інституціональний ринок як механізм інституціональних змін / В. Л. Тамбовцев // *Общественные науки и современность*. – 2001. – № 5. – С. 25–38.
23. *Тойнбі А.* Дослідження історії : у 2 т. / А. Тойнбі ; пер. з англ. В. Митрофанова, П. Тарашука. – К. : Основи, 1995.
24. *Хабермас Ю.* Модерн – незавершений проєкт / Ю. Хабермас // *Вопр. філософії*. – 1992. – № 4.
25. *Хабермас Ю.* Політичні роботи / Ю. Хабермас. – М. : Праксис, 2005. – С. 289.
26. *Хантінгтон С.* Столкновение цивилизаций [Електронний ресурс] / С. Хантінгтон. – М. : АСТ, 2003. – 603 с. – Режим доступу : <http://grachev62.narod.ru/huntington/content.htm>
27. *Чиркин В. Е.* Публічне управління : підручник / В. Е. Чиркин. – М. : Юрист, 2004. – 475 с.
28. *Чухно А.* Інституціоналізм: теорія, методологія, значення / А. А. Чухно // *Економіка України*. – 2009. – № 1. – С. 4–19.
29. *Шаститко А. Е.* Неінституціональна економічна теорія / А. Е. Шаститко. – М. : Економічний факультет, ТЕІС, 1998. – 424 с.
30. *Hurwicz L.* Implementation and enforcement // *Political Economy, Institutions, Competition, and Representation* / W. A. Barnett, M. J. Hinrich, N. J. Schofield (eds.). Cambridge: Cambridge University Press, 1993. Ch. 2. P. 51–59.
31. *Osborne D.* Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon / D. Osborne, T. Gabler. – N. Y., 1992.
32. *Thompson F.* The New Public Management / F. Thompson // *Journal of Policy Analysis and Management*. – 1997. – Vol. 16. – № 1. – P. 165–176.

### **Ю.П.Сурмін,**

*доктор соціологічних наук, професор,  
завідувач кафедру державного управління  
та самоврядування Інституту соціальних наук  
ім. Гейдара Алієва МАУП*

## **Проблеми та напрями змін державного управління в Україні в сучасних умовах**

Сучасний стан української держави є дуже складним. І він максимально впливає на зміст державного управління, яке повинно бути адекватним ситуації що склалася, її негативним і позитивним складовим.

Базовою негативною складовою є масштабна і гостра системна криза державності, яка привела до “Євромайдану”, революції “Гідності”, масових громадянських конфліктів, анексії Криму Росією, до повноформатної війни в Донецькій та Луганській областях України, формуванням там сепаратистських псевдодержавних утворень. Вже загинули тисячі військових та мирних громадян, і кінця конфлікту немає. Україна втягнута в конфлікт з Росією, якій підриває економіку та благополуччя громадян, підштовхує країну до колапсу. Україна може перетворитися в територію безкінечного конфлікту або зону початку світової війни зі швидким апокаліпсисом. Таким чином, Україна дійшла до крайньої точки буття. Державне управління в цих умовах повинно бути максимально чітким та орієнтованим на вирішення проблем забезпечення миру і незалежності України.

Безсумнівно, позитивним фактором є те, що Україна уперше в своїй новітній історії стала актором геополітики, має та використовує значну підтримку світового співтовариства, сама впливає на світ. Але подальший геополітичний розвиток залишається багатоваріантним: 1) модель лімітрофа; 2) модель європейського наздоганяючого розвитку; 3) модель моста між Європою і

Євразією; 4) модель буферної зони Європи з Росією. Сьогодні необхідно визначитися з моделями, у відповідності з якими буду розвиватися Україна та її державне управління.

Позитивно, що Україна зробила європейський вибір, встала перед серйозною проблемою європеїзації суспільства і держави, системного оновлення цінностей, впровадження європейських норм та стандартів державного управління та місцевого самоврядування, насамперед адаптації законодавства до європейської правової парадигми. Проблема тут у тому, що б завершити ідеологічні розмови про європейські цінності та перейти до практичної роботи щодо засвоєння та імплементації європейських норм та стандартів. Зрозуміло, що норми європейського соціального пакету найближчим часом неможливо ввести в життя країни, що може підштовхнути соціально-політичний супротив.

Позитивно також те, що є повністю вичерпаним концептуальний ресурс суспільства і держави, сформований з перших років незалежності, виникла загострена необхідність кардинальних змін моделей держави, державного управління, місцевого самоврядування, політичної системи, громадянського суспільства, національної безпеки, навчання та виховання людей, патріотизму тощо. Це зрозуміло значній частині громадян. Однак концептуальний провал поки що нічим не компенсується. В Україні спостерігається крайній дефіцит достатньо коректних наукових розробках концепцій і програм розвитку держави. Інтелектуальний ринок політики завалений піар-популізмом, пропагандистськими, а не аналітичними матеріалами.

Аналіз кризових ситуацій, в котрих перебувала Україна свідчить, що кризові ситуації впливали на перебіг реформування [1, с. 31]. Криза оголює проблеми, висвітлює шляхи їх вирішення, консолідує суспільство, актуалізує необхідність її подолання. Президент України П.А.Порошенко на презентації “Стратегії 2020” розвитку держави підкреслював: “...тільки реформи можуть оновити державу, яка не здатна відповідати на запити громадян. Альтернативою цьому є тотальний колапс” [2]. Звертають увагу на це також видатні реформатори інших країн. Наприклад, батько грузинських реформ Каха Бендукидзе констатує: “Якщо не проводити реформи, країни не буде. Бездіяльність порівняна смерті” [3]. Основною доленосною проблемою сучасної України є проведення системних реформ, від реалізації котрих залежить її надійне майбутнє.

Проблема реформування українського суспільства і держави є родовою проблемою України. Вона встала вже в перший день проголошення незалежності і ніколи не знімалася с порядку денного. Але реформи не проводилися. Сьогодні вже не можна їх далі імітувати. Потрібне реальне реформування. Фахівці нараховують більш 60-ті реформ, що необхідні для здорового розвитку українського суспільного організму, позитивні результати яких для громадян України можуть з’явитися тільки через роки. Реформування потребує значних інтелектуальних та політичних зусиль реформаторів, відповідного ресурсного забезпечення, миру, підтримки зарубіжних партнерів та національного громадянського суспільства.

У відповідності с цими викликами сьогодні необхідні суттєві зміни державного управління за такими напрямками: По-перше, його всебічне реформування, *перехід від функціонального управління до управління суспільним та державним розвитком, управління реформами*, що вимагає перебудову державного апарату, який повинен включати функціональні та розвиваючи підрозділи з кадровим забезпеченням відповідними фахівцями, проведення кадрової революції, яка не повинна зводиться до люстрації, а обов’язково включати професійну підготовку фахівців європейського зразку.

Можливість успішного реформування українського суспільства та держави обумовлена такими обставинами: 1) необхідністю виживання України та її народу шляхом мобілізації життєвих сил; 2) швидким розвитком громадянського суспільства, яке становиться активним суб’єктом не тільки тиску на владу, але й ініціатором та учасником перетворень; 3) активізацією місцевого самоврядування, спільного, партнерського управління, котрі заберуть до себе ряд функцій держави; 4) істотно змінюються співвідношення між системним та самоорганізаційним підходами на користь самоорганізації, посилюється ініціативність державного менеджменту, необхідне зняття надмірних обмежень для бізнесу тощо; 5) наростанням впливу ЄС, насамперед, засобами проведення політики “кредити під реформи”, посилення європейської політичної та експертної допомоги.

Ймовірне виникнення значних перешкод на шляху ліберальних реформ. Таки підходи до реформ, як системний, проектний, технологічний, сталого розвитку наштовхнуться на пробле-

му некомпетентності революційних кадрів. Прагнення до наведення ладу посилять консервативний підхід, а також небезпеку утопічного проектування, міфологізації і віртуалізації реформ.

Реформування може наштовхнутися також на значний супротив громадянського суспільства, яке навчилося використати інструменти силового тиску, в тому числі шляхом мобілізації нових Майданів. Тому успішне проведення реформ можливо тільки при досягненні громадянського миру та злагоди, підписання відповідного пакту підтримки реформ між органами державної влади, місцевого самоврядування, політичними партіями та громадянськими рухами, які можуть мати своє бачення реформ. Суттєвим недоліком може бути слабе управління реформами, нерозвиненість координації та погодження, а також наукового супроводу.

Посилиться популярність демократичних принципів управління, що загострить протиріччя між перевагами та недоліками децентралізації; між свободою особистості, захистом її прав та одночасно обмеженням її прав та свобод; між свободою інформаційного простору та пропагандистським його обмеженням; між вільним розвитком громадянського суспільства та порушеннями закону його представниками тощо.

По-друге, найбільш важливою особливістю змін державного управління в Україні є його модернізація у відповідності с запитаннями громадян та досягненнями світової, насамперед європейської цивілізації. Без цього неможливо подолання системної кризи суспільства та забезпечення надійного майбутнього країни та її громадян. Зміст модернізації державного управління описаний комплексом факторів суспільного розвитку, характеристику яких презентує таблиця.

### **Характеристика впливу факторів необхідності модернізації на зміст змін державного управління**

<i>Назва фактора</i>	<i>Його характеристика</i>	<i>Необхідні зміни державного управління</i>
Входження суспільства в інформаційну цивілізацію	Зростання ролі інформації, телекомунікації, виникнення мережових структур, формування Інтернету як віртуального світу, що впливає на реальний світ	Формування електронного уряду, самоврядування, електронної демократії, мережових структур управління, національного інтелекту, експертних співтовариств
Нестійкість, кризовість суспільного розвитку	Посилення динаміки, масштабів криз, їх глобалізація, постійність нестабільності, перманентність хаосу	Розвиток прогнозування, систем попередження криз, технологій антикризового управління
Емансипація та демократизація сучасного суспільства	Поширення індивідуальної та групової свободи, демократії в різних формах: економічної, політичної, культурно-інформаційної, електронної тощо	Розвиток самоуправління та соуправління, нарощування каналів участі громадян у справах держави, економіці, політиці, культурі, посилення гарантій прав та свобод
Деформація і низька ефективність державного управління	Корупція органів і посадових осіб, бюрократизація, низька ефективність управлінських рішень та культура управління	Санация, дебіюрократизація, дерегуляція, переформатування, скорочення державного апарату, боротьба з корупцією, впровадження передових управлінських технологій

Слід підкреслити, що державне управління характеризується крайніми та різноманітними формами прояву кризи: значна політизація, технологічна відсталість, консерватизм, кастовість та непрофесійність чиновників, віртуальний і імітаційний характер управління, коли управлінські рішення не приймаються, а управління зводиться до багатьох погоджень та піару. Крім того низькою є ефективність управління. Спостерігається домінування ціннісного хаосу, коли державні чиновники керуються прямо протилежними цінностями, немає відповідальності за помилки та злочини в управлінні, не розвинута державна корпоративність. Найбільш актуальною проблемою ціннісного управління є проблема довіри, дефіцит котрої є жахливим. Корупція посадових осіб та органів державної влади та місцевого самоврядування має інституційний характер, пронизує державні структури.

Українське державне управління необхідно модернізувати за всіма складовими: 1) нормативно-правова система державного управління та місцевого самоврядування в аспекті укріплення законності; 2) суб'єкти державного управління, насамперед вищі органи державної влади в аспекті підвищення їх ефективності; 3) функції державного управління в аспекті їх відповідності сучасній моделі держави; 4) механізми, технології та інструменти державного управління в аспекті спрощення, демократизації, насичення досягненнями науково-технічного прогресу; 5) адміністративні послуги держави в аспекті їх гуманізації; 6) державного службовця в аспекті перетворення в дійсного професійного та морального слугу народу; 7) людини в аспекті перетворення в активного громадянина [2].

По-третє, *європеїзація державного управління*, яка може забезпечуватися впровадженням: 1) європейських законів, норм і стандартів державного управління та місцевого самоврядуван-

ня; 2) максимальної, аргументованої децентралізації та дерегуляції державного управління; 3) антикорупційних технологій і практик; 4) європейського досвіду “належного”, “доброго врядування”, польського досвіду реформування місцевого самоврядування; 5) принципово нової системи підготовки державно-управлінських кадрів, яка базується на концепції людського капіталу, практико-орієнтованому навчанні, лідерстві та командній роботі, чітко визначених професійних компетенціях, патріотизмі та моралі суспільного блага.

По-четверте, важливою особливістю сучасного українського управління є проблема ресурсів, яких катастрофічно не вистачає. *По суті державне управління в Україні є безресурсним.* Тому виникає необхідність розробки науково обґрунтованої ресурсної політики, яка базується на таких принципах: 1) тотальне ресусозбереження, яке повинно базуватися на відповідних нормах та стандартах; 2) впровадження альтернативних ресурсів; 3) перебудова промисловості та соціальної інфраструктури у відповідності з першим та другим пунктами; 4) ефективне використання під громадським контролем кредитних ресурсів; 5) формування нової ресурсної культури не тільки управлінців, але й громадян; 6) використання ресурсної кооперації, державно-приватного партнерства; 7) використання так званого “безресурсного” соціального управління, шляхом використання робіт на суспільне благо, волонтерської діяльності, меценатства тощо; 8) вирішення конфлікту в Донецькій та Луганській областях, що ведуть до значних людських та ресурсних втрат; 9) подолання розкрадання ресурсів.

По-п’яте, державне управління в Україні повинно стати не тільки справою народних депутатів, державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, але й важливою справою громадян, які повинні сформувати активне соціально-політичне середовище реформ, трансформацій управління, підвищення його відкритості, насичення інноваціями.

#### **Список використаних джерел**

1. Голуб О. В. Криза в системі державного управління як стимул до суспільних реформ / Голуб О. В. // Становлення і розвиток української державності : зб. наук. пр. / МАУП. – 2014. – К. : ДП: “Видавн. дім” “Персонал”, Вип.12 матеріали X Всеукр. наук.-практ. конф. “Становлення і розвиток української державності: історія, сучасність, зарубіжний досвід”. – С. 29–32.

2. Виступ Президента України на прес-конференції “Стратегія-2020” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.president.gov.ua/news/31291.html](http://www.president.gov.ua/news/31291.html)

3. Бендукидзе Каха. Если не проводит реформы, страны не будет. Бездействие равно смерти [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2014/05/29/7027364/>

4. Державне управління: підручник : у 2-х т. /Нац. акад. держ упр. при Президентіві України ; ред. кол. Ю. В. Ковбасюк, (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2013. – Т. 2. – 324 с.

**М.М.Іжа,**

доктор політичних наук, професор,  
директор ОРІДУ НАДУ,  
заслужений працівник освіти України

**С.А.Попов,**

кандидат технічних наук, доцент,  
заступник директора з наукової роботи ОРІДУ НАДУ

#### **Інноваційна готовність службовців органів публічної влади: компетентнісний підхід**

Прагнення України успішно подолати кризові ситуації, орієнтація її на європейські цінності державного управління нероздільно пов’язано з вирішенням проблем підвищення ефективності системи органів публічної влади (далі – ОПВ) на інноваційних засадах. У цьому контексті надзвичайно важливим є втілення ініціатив Президента України П.О.Порошенка щодо конституційних змін з децентралізації влади, пріоритетних завдань “Стратегії – 2020”, розпорядження

Кабінету Міністрів України 2014 року стосовно реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, Державної цільової програми щодо розвитку державної служби на період до 2016 року.

Успішна їх реалізація стримується широким колом вкрай назрілих проблем, що перешкоджають своєчасному, масштабному й якісному впровадженню директивно визначених нововведень. Зокрема експертним шляхом виявлено низький рівень інноваційної готовності публічних службовців, явно виражену в їх середовищі освітню неоднорідність з незначним відсотком службовців з державно-управлінською освітою [1; 2]. Окрім того, експерти відзначили неналежний рівень розвиненості інноваційної культури, відсутність підготовлених лідерів інноваційного (реформаторського) типу та можливий прояв фактору спротиву нововведенням типу “компетентнісна несумісність” [3].

Підготовку менеджерів з управління якісними змінами у рамках реалізації реформ доцільно започаткувати в НАДУ при Президентові України: приміром, за спеціалізацією “Державно-управлінська інноваційна діяльність” або “Управління змінами в системі ОПВ”). Деякі аспекти цього виду підготовки вже розкриті в навчальних планах спеціалізацій: “*Інноваційні стратегії розвитку держави та суспільства*” (спеціальність 8.15010007 “Публічна політика і управління”) – передбачено навчальні дисципліни “Інноваційні стратегії розвитку в державно-суспільних відносинах” (120 годин) та “Інноваційні та сучасні технології управління” (150 годин); “*Сучасні механізми управління суспільним розвитком*” (спеціальність 8.15010003 “Управління суспільним розвитком”) – передбачено дисципліну “Інновації в управлінні суспільним розвитком” (60 годин); “*Організація регіонального управління*” (спеціальність 8.15010007 “Регіональне управління”) – передбачено дисципліну “Інновації в регіональному управлінні” (150 годин) і “Управління змінами і контролінг в управлінській діяльності” (120 годин).

Поряд із зазначеним, навчальний план необхідно доповнити новими навчальними дисциплінами, за використанням яких можна було б сформувати систему теоретико-прикладних знань реформаторського спрямування та інноваційної діяльності в системі ОПВ. А також оновити в них перелік інноваційних інструментів сучасними, директивно визначеними нововведеннями і наголосити на: загальносистемній інноваційній діяльності; особливостях процесу поширення нововведень, їх класифікації, управління ними, інноваційному процесі та факторах спротиву інноваційним змінам. Для цього використати напрацювання: А.Ф.Мельник, О.Ю.Оболєнського і А.Ю.Васіної щодо інноваційного менеджменту в державних органах (викладені у підручнику “Державне управління” [4]); А.М.Михненка, В.Д.Бакуменка, С.О.Кравченка щодо теоретико-методологічних засад інновацій в управлінні суспільним розвитком (викладені у навчальному посібнику “Інновації в управлінні суспільним розвитком” [5]). Також корисними мають стати напрацювання дослідників, що планується викласти у наступних томах базового підручника “Державне управління”, зокрема щодо: інноваційного управління і впровадження інновацій (М.Ф.Головатого); технологій державного управління (В.Д.Бакуменка, Ю.П.Сурміна, С.О.Телешуна, інших), інноваційних підходів в управлінні регіональним розвитком (В.М.Вакулєнка, інших), тенденцій розвитку державного управління (Ю.П.Сурміна, Р.В.Войтович, інших), нового публічного менеджменту (В.Б.Дзюндзюка, В.П.Солових, інших) тощо. Нині за інноваційною проблематикою опубліковано ряд вагомих наукових праць, захищено дисертації, зокрема В.Б.Дзюндзюком, С.О.Кравченком, А.О.Кузнецовим, В.О.Орловим, Л.Л.Приходченком, В.В.Толковановим, О.В.Федорчак. Ці напрацювання доцільно системно поєднати з попередніми при розробці підручника (навчального посібника) “Державно-управлінська інноваційна діяльність”.

На теперішній час Стратегією державної кадрової політики на 2012–2020 роки [6] актуалізовано створення профілів професійної компетентності посад державної служби. Закон України “Про державну службу” (стаття 15) [7] передбачає право на державну службу, що реалізується з урахуванням вимог щодо рівня професійної компетентності, на пряму підготовки (спеціальності). У цьому контексті Державна цільова програма розвитку державної служби на період до 2016 року [8] спрямована на удосконалення організаційних засад державної служби з урахуванням компетентнісного підходу та формування висококваліфікованого кадрового складу державної служби.

Для формування відповідного навчального плану можна використати двомірну матрицю формально-логічного взаємозв’язку компетентностей і навчальних дисциплін (див. рисунок) [3].

Поле інноваційних компетентностей →		Інноваційно-орієнтовані компетентності (фахівці — експерти)			
Поле інноваційних знань ↓		Складові компетентностей			$\Sigma_r$
		Професійна ( $p_1 \dots p_2 \dots p_v$ )	Соціально- комунікативна ( $c_1 \dots c_2 \dots c_v$ )	Особистісна ( $o_1 \dots o_2 \dots o_v$ )	
Інноваційно-орієнтовані навчальні дисципліни (викладачі-експерти)	Навчальна дисципліна 11	$P_{e311}$	$C_{e31}$	$O_{e31}$	$\Sigma_{r11}$
	.....	$P_{e3ij} = p_{e3ij} h_{rij} z_{cij}$	$C_{e3ij} = c_{e3ij} h_{cij} z_{cij}$	$O_{e3ij} = o_{ij} h_{oij} z_{oij}$	.....
	Навчальна дисципліна 1v	$P_{e31v}$	$C_{e3v}$	$O_{e3v}$	$\Sigma_{r1v}$
	Навчальна дисципліна 21	$P_{e321}$	$C_{e322}$	$O_{e323}$	$\Sigma_{r21}$
	.....	.....	.....	.....	.....
	Навчальна дисципліна 2v	$P_{e32v}$	$C_{e32v}$	$O_{e32v}$	$\Sigma_{r2v}$
	Навчальна дисципліна 31	$P_{e331}$	$C_{e332}$	$O_{e333}$	$\Sigma_{r31}$
	.....	.....	.....	.....	.....
Навчальна дисципліна 3v	$P_{e33v}$	$C_{e33v}$	$O_{e33v}$	$\Sigma_{r3v}$	
	$\Sigma_v$	$\Sigma_{vp1}$	.....	$\Sigma_{voi}$	

### Матриця “компетентність – навчальна дисципліна”

Її основна ідея полягає у тому, що будь-який вид діяльності супроводжується предметними полями посадових компетентностей і відповідних теоретико-прикладних знань. Опрацювання першого поля (з використанням відповідного інструментарію) дозволить сформулювати перелік інноваційно-орієнтованих компетентностей, згрупованих за складовими: *професійна*, *соціально-комунікативна* і *особистісна*, які поєднали б найважливіші компетентності за їх рейтингом:  $p_{e3ij}$ ,  $c_{e3ij}$  та  $o_{ij}$ . Спираючись на предметне поле інноваційних знань і найвагоміші компетентності, подібним способом викладачі-експерти сформулюють перелік найважливіших дисциплін відповідно до їх рейтингу:  $h_{rij}$ ,  $h_{cij}$  та  $h_{oij}$ . Потім, на основі використання відповідних коефіцієнтів ( $z_{rij}$ ,  $z_{cij}$ ,  $z_{oij}$ ) і перехресного аналізу в полі зазначеної матриці експертним шляхом визначити потенційну здатність кожної з навчальних дисциплін до формування окремо обраної компетентності.

На основі опрацювання інтегральних оцінок за кожною з клітинок матриці ( $C_{e3ij} = p_{e3ij} h_{rij} z_{rij}$ ,  $C_{e3ij} = c_{e3ij} h_{cij} z_{cij}$ ,  $O_{e3ij} = o_{ij} h_{oij} z_{oij}$ ) визначити їх сумарні значення у її рядках і стовпцях. Найбільші сумарні значення у стовпцях ( $\Sigma_{voi}$ ) відповідатимуть стратегічно важливим (базовим) компетентностям. А найбільші сумарні значення у рядках ( $\Sigma_{rv}$ ) визначають базові дисципліни, які забезпечать формування відповідних компетентностей інноваційного менеджера. Вага базових дисциплін визначить їх частку (з-поміж інших дисциплін) у загальному обсязі часу навчального плану для підготовки інноваційних менеджерів.

Таким чином, успішність реформ у значній мірі визначатиметься рівнем компетентнісної готовності публічних службовців до їх здійснення. Для її формування нині частково розроблено відповідне науково-методичне забезпечення, напрацьовано провідні теоретичні засади для його подальшого розвитку. Також, у середовищі публічної служби формується думка про необхідність підготовки менеджерів реформаторського типу.

### Список використаних джерел

1. Національне агентство України з питань державної служби [Електронний ресурс] : офіц. веб-сайт Нац. агенства України з питань держ. служби. – Режим доступу : [nads.gov.ua](http://nads.gov.ua).
2. Сучасні аспекти професіоналізації державної служби в Україні [Текст] : монографія / за заг. ред. М. М. Іжкі. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 220 с.
3. Попов С. А. Державно-управлінські нововведення: теорія, методологія, практика : монографія / С. А. Попов. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – 296 с.
4. Державне управління : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2009. – 582 с.
5. Інновації в управлінні суспільним розвитком [Текст] : навч. посіб. / А. М. Михненко, В. Д. Бакуменко, С. О. Кравченко. – К. : НАДУ, 2009. – 116 с.
6. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки [Електронний ресурс] : указ Президента України № 45 від 01 лют. 2012 р. [чинний]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>

7. Про державну службу [Електронний ресурс] : закон України № 4050 від 17 листоп. 2011 р. [чинний] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17/page>

8. Про затвердження Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України № 350 від 13 трав. 2013 р. [чинна] / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).

**Н.Л.Гавкалова,**

*доктор економічних наук, професор,  
завідувач кафедри державного управління,  
публічного адміністрування та регіональної економіки,  
Харківський національний економічний університет ім. С. Кузнеця*

### **Публічне управління: методологічний аспект**

Про науку можна говорити як про таку, що відбулася, коли вона має самостійну методологію, теорію, парадигму, а також весь необхідний перелік понять, що складають основу методології: закони та закономірності, принципи, функції, методи, засоби, інструменти.

В умовах сьогодення формування сучасної демократичної правової держави потребує ефективної взаємодії органів структур влади всіх рівнів та інститутів громадського суспільства. Суспільні процеси демократизації повинні базуватися на доречній ініціативі громадян при узгодженні з владою рішення та призводити до делегування кола владних повноважень інститутам громадянського суспільства. Нагальною потребою для України стає формування правоздатної системи управління на основі всебічного дослідження владно-суспільних взаємовідносин з метою забезпечення стабільності у суспільстві що базується на означенні засад демократичного регулювання взаємодії органів публічної влади та інститутів громадського суспільства на рівні держави, що створює підстави для формування гіпотези щодо забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства шляхом побудови публічного управління, властивого розвинутому суспільству. Все це зумовлює актуальність та своєчасність даного дослідження.

Зазначені вище питання є своєчасними не лише в межах даної роботи, а й нагальними для вітчизняних теоретиків та практиків, серед яких окремо знаходяться представники вітчизняної школи, фундамент якої закладено в Національній академії державного управління (НАДУ) при Президентіві України, зокрема, Ковбасюка Ю., Оболенського О., Романюка С., Сурміна Ю., Трощинського В. та ін., в регіональних інститутах НАДУ: Серьогін С., Шаров Ю., Мартиненко В., дослідники, що працюють у ВНЗ – Мельник А. Ф., Желюк Т. Л. [1–3] – та ін., незважаючи на це проблеми, пов'язані з визначенням методологічних аспектів публічного управління, не вирішені, що дає можливість представлення результатів авторських доробок.

Мету статті, таким чином, визначено як обґрунтування методологічних засад основи публічного управління.

Система публічного управління, яке не тотожне публічному адмініструванню в Україні знаходиться на стадії реновації. Для розуміння складності завдання формування дієвого публічного управління вважаємо за доцільне навести визначення основних дефініцій, пов'язаних із центральними поняттями дослідження.

Так публічне управління або публічне врядування походить від англ. “public administration”. Разом з цим у вітчизняній практиці існує думка, що публічне управління є більш широким поняттям, а адміністрування – більш вузьким. Зокрема дослідники підкреслюють, що у вузькому розумінні публічне адміністрування пов'язане із виконавчою гілкою влади і розглядається як: 1) професійна діяльність державних службовців, яка включає всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду; 2) вивчення, розробка та впровадження напрямів державної політики. У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють систему державного управління, представлену адміністративними інститутами в рамках прийнятої ієрархії влади [4, с. 16]. Приєднуємося до думки науковця Желюк Т. [2] та вважаємо, що досить цікавим і таким, що заслуговує на увагу є підхід трьохвимірного проектування публічного управління запропонований вітчизняними науковцями Ю.Шаровим, І.Чикаренко [3] в розрізі “врядуван-



ня-адміністрування-менеджменту”. В цій системі врядування відповідає за ідеологічно-демократичну спрямованість, адміністрування – за інституційну організацію, а менеджмент – за методологічну основу формування та реалізації стратегій, політик, програм та досягнення конкретного соціально-визначеного результату в публічному управлінні [5].

Таке бачення дає відповідь на питання щодо відсутності тотожності між публічними управлінням та адмініструванням та дає змогу обмежитись публічним управлінням як таким, що поєднує владу, бізнес та суспільство, створює підстави для побудови солідарного суспільства та має відповідати постулатам громадянського суспільства. Процес формування публічного управління, що відповідає викликам сучасності, є складним завданням, що постає перед всім суспільством, та вимагає визначення методології як систему знань про метод, під яким зазвичай розуміється сукупність практичних або розумових прийомів, кроків, інструкцій, дотримання яких забезпечує досягнення бажаних результатів [6], виступає основою діяльності. Вона об’єднує компетентності, знання принципів, підходів методів та інструментів діяльності.

Під методологією в контексті наукової галузі розуміємо фундаментальні положення вчення про структуру, логічну організацію, принципи, функції, методи та засоби діяльності. В контексті зазначеного представимо на розсуд авторське бачення методологічного підґрунтя публічного управління.

Так, об’єкт публічного управління – відносини з приводу упорядкування суспільних справ на державному, регіональному, місцевому рівнях управління на базі архетипів народовладдя.

Предметом публічного управління є закономірності, принципи, методи, форми, тенденції теорії та практики упорядкування та забезпечення вирішення суспільних проблем.

Функції публічного управління: визначення, формулювання та ранжування суспільних проблем; визначення підходів до вирішення проблем, що виникають у “трикутнику”: влада – бізнес – громадяни; формування адміністративних структур, що тяжіють до адаптивного щодо вирішення проблем типу; розробка нормативних документів та плану дій щодо вирішення суспільно значущих проблем; організація функціонування механізмів публічного управління; реалізація публічного контролю; оцінка ефективності та результативності публічного управління.

Відмінність концепту публічного управління від інших управлінських концептів полягає в тому, що воно базується на “само”: самодіагностиці проблеми, самовизначенні проблеми, самоформулюванні, самопропозиції вирішення проблеми, самовизначенні кращого варіанту політики, самовизначенні кошторису, самоприйнятті плану дій, самоконтролі, самооцінці, а відповідно передбачає включення архетипів демократії. Базове “само” передбачає посилення децентралізації й відповідну демократизацію управління на рівні регіону та місцевого самоврядування. Зокрема принцип “само” на місцевому рівні інтерпретується як самофінансування, самооподаткування, самозабезпечення, самовирішення, самоконтроль.

Принципи публічного адміністрування: науковість; системність та комплексність; дійовість; прозорість; демократичність (широкий доступ населення до вирішення суспільних проблем); підконтрольність членам громади; самодостатність (для вирішення проблем); адаптивність та креативність.

Методи та засоби діяльності в публічному управлінні повторюють загальноприйняті в класичному менеджменті: адміністративні, економічні та соціально-психологічні.

Зазначені вище елементи методології входять до складу механізму публічного управління соціально-економічними процесами., а безпосередньо публічне управління являє собою складну єдність складових: публічного адміністрування, що забезпечує участь громадян в управлінні, взаємодію органів державної влади та місцевого самоврядування з громадянами для обговорення та прийняття управлінських рішень, здійснення процедур контролю, які відповідають інтересам та управління, що має забезпечувати створення електронного уряду.

Механізм публічного управління є складним, його елементи удосконалюються, виходячи з потреб часу. Так зміни та удосконалювання можуть стосуватися суб’єктів та об’єктів публічного управління в напрямі поширення їх кола, набуття публічним управлінням характеристик солідарного суспільства; принципів – перехід від ієрархічних та адміністративних принципів до партисипативних, що передбачають побудову публічного управління на засадах представництва; цінностей – перехід до солідарних, державних, особистісних цінностей; технологій – поява технологій контракту, погоджень, взаємодій, публічності тощо; моделей – еволюція відбу-

вається від Old Public Management до Good Governance. Таким чином концептуальна схема механізму публічного управління має включати всі елементи, безпосередньо механізм має ураховувати вплив чинників зовнішнього (глобалізаційний, національний, регіональний впливи) та внутрішнього (етапи становлення державного управління та публічного адміністрування) середовища, базуватися на принципах солідаризації громадянського суспільства. Солідарне суспільство передбачає побудову законодавства на принципі солідаризації; солідаризації фінансів, що визначається наявністю солідарних фондів (загальнообов'язкового, державного, соціального страхування) та публічних накопичувальних фондів. Солідарне суспільство будується за умови реалізації функцій народовладдя, демократизації, прозорості, представництва та рівності всіх перед законом. Солідарне суспільство формується за допомогою адміністративних, економічних та соціально-психологічних методів. Формування солідарного суспільства відбувається на концептуальних засадах, має власні закони, що створюють основу методологічного підґрунтя, та презентується механізмом публічного управління.

Загальновідомий вислів, що історія розділяє людей, тому що завжди можна згадати той чи інший конфлікт. Однак в сучасних умовах “глобального громадянства”, глибокої інтеграції в життєдіяльності людей саме публічне управління має забезпечити оптимізацію поліваріантних рішень в багатовимірному просторі суспільного розвитку, тому за публічним управлінням – майбутнє.

В подальшому автор запропонує концептуальну схему побудови механізму публічного управління та визначить особливості його реалізації.

### **Список використаних джерел**

1. *Оболенський О. Ю.* Розвиток суспільства та публічне управління / О. Ю. Оболенський // Вісн. нац. академії державного управління при Президентіві України. – 2013. – № 3. – С. 27–33.
2. *Желюк Т. Л.* Публічне управління: сучасні реалії та перспективи для України / Т. Желюк // Публічне управління та регіональна політика в країнах Центральної і Східної Європи : зб. матеріалів доповідей за матеріалами наук.-практ. конф. з міжнар. участю, 22 жовт, 2012 р. – Тернопіль, ТНЕУ, 2012. – 202 с.
3. Шаров Ю. Європейські стандарти публічного управління: проекція на муніципальний рівень [Електронний ресурс] / Ю. Шаров, І. Чикаренко. – Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua](http://www.nbuv.gov.ua)
4. Краткий экономический словарь / Под ред. А. Н. Азрилияна. – 2-е изд. доп. и перераб. – М. : Институт новой экономики, 2002. – 1088 с.
5. *Латинін М. А.* Аграрний сектор економіки України : механізм державного регулювання : моногр. / М. А. Латинін. – Х. : Вид-во ХарРІНАДУ “Магістр”, 2006. – 320 с.
6. *Сурмін Ю. П.* Методологічні аспекти реформування державного управління в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10sypduu.pdf>

### **А.П.Рачинський,**

*доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри державної служби та кадрової політики НАДУ*

### **Основні принципи вивчення зарубіжного досвіду у сфері державної служби**

Актуальність наукових досліджень у напрямі визначення основних принципів вивчення зарубіжного досвіду зумовлюється тим, що адміністративні перетворення є відображенням глобальної тенденції по переосмисленню природи і ролі держави в житті сучасного суспільства, вимагають запровадження дієвих механізмів модернізації моделей державного управління. Державне управління має бути наповнене громадськими запитами і очікуваннями, а його ефективність напряму залежить від системи менеджменту на державній службі. Сьогодні дедалі частіше увага науковців акцентується на необхідності зміни моделі менеджменту в державній службі. Нова модель менеджменту на державній службі поступово починає проявлятися через ідентифікацію основних її складових, що характеризується поступовим відходом від бюрократії (запровадження елементів ієрархічного, зокрема й автократичного управління, жорсткого розподілу функцій і відповідальності, виконавської дисципліни) [1].

На VI щорічних Рішельєвських академічних читаннях “Європейські орієнтири реформування публічної служби в Україні” зазначалося, що принциповими новаціями нової редакції законопроекту про державну службу є розмежування політичних та адміністративних посад, врегулювання статусу державного службовця, винятково конкурсні процедури добору кандидатів та гарантування рівного доступу до державної служби, поєднання системи винагород з оцінкою ефективності роботи, а також об’єктивні можливості просування по службових сходинках, посилення персональної відповідальності за виконання обов’язків [2].

Отже, центр тяжіння управлінських дій зміщується до “адхократії”, що характеризується гнучким розподілом функцій і відповідальності, досить нечисельними командами, постійним навчанням персоналу, яке розглядається як особливий вид службової діяльності. При цьому основна можливість взаємного обміну досвідом у сфері державної служби здійснюється за допомогою міжнародної співпраці, яка включає різноманітні види, форми і методи обміну інформацією про організацію системи державної служби і правову регламентацію функціонування інституту державних службовців, зокрема й іноземних держав.

Завдання держави полягає в тому, щоб при здійсненні міжнародних зв’язків у сфері державної служби концентрувати увагу, передусім, на вивченні зарубіжного досвіду у сфері нормативно-правового регулювання державної служби, застосування форм і методів здійснення кадрової політики, науково-методичного та інформаційно-аналітичного забезпечення функціонування інституту державної служби. Більш ретельного вивчення зарубіжної практики потребують, передусім, наступні проблеми:

1) методика визначення і опису державних посад, їх розподіл на політичні і кар’єрні, підбір, розстановка, перепідготовки, підвищення кваліфікації і виховання кадрів, форми і методи роботи з кадровим резервом;

2) механізми обмеження участі державного службовця у підприємницькій та інших сферах діяльності;

3) методика створення кваліфікаційних характеристик, професіограм державних службовців, система присудження рангів і кваліфікаційних розрядів;

4) досвід складання реєстрів претендентів на державну службу, вироблення механізму відбору громадян на державну службу, формування державного замовлення на навчання персоналу, проведення конкурсів на заміщення державних посад і планування кар’єрного просування державних службовців;

5) порядок виходу у відставку і пенсійного забезпечення;

6) система фінансування державної служби;

7) питання оптимальної чисельності державного апарату;

8) форми оплати праці і контроль за доходами державних службовців;

9) застосування антикорупційних заходів;

10) питання формування банків кадрової інформації і їх використання;

11) форми взаємодії органів влади з науковими і навчальними закладами з питань державної служби.

Разом з тим, при вивченні зарубіжного досвіду організації і функціонування інституту державної служби необхідно керуватися відповідними принципами:

1. Об’єктивність, тобто бачити проблему такою, якою вона є насправді.

2. Практичність. Цей принцип має на увазі необхідність запозичення, але з урахуванням двох принципових моментів: по-перше, якщо це дійсно треба; по-друге, чи можна це запозичувати.

3. Самобутність. Один з головних принципів, який вказує на врахування національної специфіки держави і її регіонів.

4. Поєднання запозиченого і власне створеного. У перспективі необхідно врахувати той факт, що будь-яке придбане виявиться життєздатним тільки якщо буде синтезом запозиченого і власне створеного.

5. Цілісність. Інститут державної служби має системний характер, тому оцінка, впровадження теж повинні мати комплексний (системний) характер.

6. Критичність. Не можна забувати, що західний шлях не є ідеальним, тому в першу чергу слід звертати увагу на позитивні елементи державної служби.

7. Принцип врахування фазового зрушення. Країни перебувають на різних етапах розвитку, тому необхідно запозичувати зарубіжний досвід державної служби того ж етапу, на якому в даний момент перебуває наша країна.

Таким чином, новий державний менеджмент, що виникає у відповідь на структурні слабкості існуючих бюрократичних систем, націлений на підвищення ефективності держсектора з його новими акцентами і технологіями, що часто запозичуються з менеджменту організацій недержавного сектору. При цьому сучасні умови розвитку суспільства призводять до того, що багато методів і прийомів менеджменту, що довели свою результативність у недержавному секторі, поступово переносяться на практику державної служби. Варто зазначити, що державні організації характеризуються особливостями, що відрізняють їх від приватних. Це зокрема: механізми визначення цілей, встановлення відповідальності, звітності і проведення оцінки результатів діяльності.

### **Список використаних джерел**

1. Державний менеджмент в контексті реалізації адміністративної реформи. – Івано-Франківськ : Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації, 2012. – 200 с.

2. Гройсман В. Реформа державної служби передбачає створення професійної контрактної “армії” чиновників [Електронний й ресурс] / В. Гройсман. – Режим доступу : <http://www.unn.com.ua/uk/news/1389818-v-groysman-reforma-derzhavnoyi-sluzhbi-peredbachaye-stvorenniya-profesiyanoi-kontraktanoi-armiyi-chinovnikov>

3. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия : учеб. пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. / И. А. Василенко. – М. : Логос, 2000. – 200 с.

### **С.Г.Білорусов,**

*кандидат технічних наук, доцент,  
директор Херсонського обласного центру перепідготовки  
та підвищення кваліфікації,  
заслужений працівник освіти України*

## **Лідерство в публічному управлінні у контексті пріоритетів цивілізаційного розвитку України**

Українське суспільство здійснює цивілізаційний вибір, який полягає в переході від одного якісного стану до іншого та ґрунтується на нових європейських принципах суспільного розвитку. Це насамперед передбачає модернізацію механізмів публічного управління.

Внаслідок змін вектору цивілізаційного розвитку зростає вагомість та складність функціонування системи публічного управління, пов'язане зі зміною пріоритетів соціальних та економічних зв'язків щодо взаємодії суспільства та держави.

На часі є необхідність у формуванні суспільства знань та вкладанні інвестицій у підготовку кадрів публічної служби як нової суспільно-економічної формації, що зумовлене особливою роллю знання у сучасному цивілізаційному розвитку.

Зі зміною суспільного устрою України виникає завдання вдосконалення Стратегії державної кадрової політики в напрямку зміни концепції підготовки кадрів, одним із механізмів реалізації якої є пошук лідерів та формування еліти публічної влади. В даний час відбувається реформування державних інститутів. Внаслідок цього змінюються також завдання публічного управління. Відпрацьована система жорсткого відбору персоналу та формування кадрового потенціалу в контексті нового бачення організаційно-правового забезпечення кадрової роботи апарату органів публічної влади.

Серед основних цілей державної кадрової політики, визначено: підготовка та професійний розвиток вищих керівних кадрів державної служби, здатних забезпечити ефективність державної політики у сфері державного управління та лідерство у проведенні адміністративної та економічної реформ; формування дієвого кадрового потенціалу для заняття керівних посад у

державному управлінні; відновлення прозорості технології добору кадрів на управлінські посади та розроблення механізмів залучення до роботи висококваліфікованих фахівців, успішних підприємців, працівників фінансової та економічної сфер, здібних випускників вищих навчальних закладів, проведення профорієнтаційної роботи серед молоді.

Сучасний державний менеджмент – результат складного багаторівневого процесу, який розпочався в світі у 80-х рр. ХХ ст. та базується на теоріях державного управління, в тому числі, теоріях з питань лідерства; формує нову стратегію та підходи щодо управління на першу половину ХХІ ст. Він передбачає реформування та модернізацію державного суспільного сектору з орієнтацією на впровадження в його діяльність основних складових ринкових механізмів, підвищення ефективності функціонування системи державного управління на основі базових компетенцій лідерства: ефективної комунікації, орієнтації на результат, управління людськими ресурсами, аналітичного мислення.

Сьогодення вимагає від справжнього лідера в публічній службі вміння допомагати працівникам у реалізації їх управлінських завдань. Цей процес є специфічним, оскільки лідери завжди настирливі й цілеспрямовані в досягненні кращого як для себе так і для своєї організації та працівників. Сформована ними управлінська команда зазвичай натхненно працює, а не відбуває повинність. Останнім часом інтерес до проблеми лідерства підвищився, це пов'язано певною мірою із особливостями сучасного управління в умовах швидких змін в світлі постійних світових криз. Підтвердженням зазначеного стало проведення ХVІ Конгресу з підготовки вищих державних службовців “Роль вищих державних службовців – лідерство і управління на початку ХХІ століття” (м. Варшава, Польща) та ХVІІІ Конгресу “Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки” (м.Київ, Україна), на якому представник Польщі Я. Паства зазначив, що в країнах Центральної Європи, які пройшли через системні реформи й нещодавно стали членами Європейського Союзу стосунки між управлінцями та політиками є дуже чутливим питанням та призвели до еволюції системи державної влади, результатом чого стало підвищення ролі управлінців у виробленні політичних програм. Україна як і Польща підтримує дії, спрямовані на підсилення професійного корпусу посадовців, визначає деполітизацію державної служби найнагальнішим і найпоєднованим завданням з реформування державної служби, яка має усунути пряме політичне керування державною службою та водночас зміцнити політичне лідерство та в даний час відпрацьовує проекти законів “Про державну службу” та “Про службу в органах місцевого самоврядування” [1].

На договірних засадах Нацдержслужба України, Школа вищого корпусу державної служби та регіональні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів в межах Програми розвитку лідерства спираючись на досвід використання лідерства в структурах державної служби США, Канади та розвинутих країн Європи, сприяють забезпеченню розвитку публічного управління та професіоналізму керівних кадрів.

Херсонським обласним центром перепідготовки та підвищення кваліфікації розроблена та запроваджена модель організації та змістовного наповнення навчального процесу реалізації програми розвитку публічного управління на обласному рівні. Досвід Центру пропонується до використання при формуванні стратегій розвитку регіонального лідерства.

Херсонська область має значний досвід щодо підготовки керівних кадрів публічної служби. Так, вперше в Україні в Херсонській області була запроваджена пілотна навчальна Програма для керівників місцевих органів виконавчої влади, яка була спрямована на формування бачення розвитку та вдосконалення ключових управлінських та лідерських компетенцій керівників усіх рівнів на публічній службі є ключовим аспектом модернізації публічної служби України та введення її у відповідність до принципів та стандартів Європейського Союзу.

Програма розрахована на заступників голови Херсонської обласної державної адміністрації, голів районних державних адміністрацій у Херсонській області та міських, селищних та сільських голів та включає в себе серію навчально-тренінгових модулів тривалістю 1–2 дні: “Стратегічне планування розвитку регіону”, “Залучення ресурсів для розвитку”, “Ефективне управління організацією”, “Комунікації”.

До проведення модулів залучені висококваліфіковані тренери, які мають міжнародну практику викладення визначеної тематики і використовують інтерактивні форми навчання.

Розвиток публічної служби в XXI ст. має спиратися на сучасну ідеологію та філософію, світову інтелектуальну базу та стратегічне бачення змін для підтримки процесів її реформування та використовувати конкурентні умови для розвитку лідерства із застосуванням фахових інновацій. Нове бачення лідерів є вкрай потрібним для діалогу всіх учасників процесу з метою визначення нових завдань публічної служби, модернізації системи публічного адміністрування, в цілому, через нові технології управління. Важливим є зрозумілість їх ролі в реалізації пріоритетів зовнішніх та внутрішніх функцій публічної служби як на державному так і на місцевому рівнях.

### **Список використаних джерел**

1. Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки // Матеріали XVIII Міжнар. конгресу з підготовки вищих держ. служб., Україна, Київ, 15–17 черв. 2005 р. / уклад. С. В. Соколик. – К. : К.І.С., 2006. – С. 11–12.
2. Лідерство в системі державної служби : навч. посіб. ; за заг. ред. М. М. Іжі. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2013. – 132 с.

**О.І.Воронов,**

*кандидат психологічних наук, доцент,  
декан факультету менеджменту ОРІДУ НАДУ*

### **Прийняття управлінських рішень в умовах цивілізаційного розвитку**

Процес становлення теорії цивілізацій супроводжувався складними змінами значення поняття “цивілізація”. Існують різні типи цивілізацій. В їх основі можуть бути соціально-економічні устрої, релігії, раси, системи цінностей, ідеології. Цивілізація може співпадати з національними кордонами, а може й істотно виходити за їх межі. Без визначення місця країни у системі цивілізації неможлива розробка обґрунтованих стратегічних напрямів державної політики. Саме тому актуальності набуває сьогодні поглиблене дослідження всіх аспектів проблеми цивілізаційної ідентичності України.

До мислителів, які розглядали історичний розвиток як розвиток окремих суспільних сутностей, окремих локальних цивілізацій належать сучасний німецький філософ О.Шпенглер та англійський історик XX ст. А.Тойнбі [5]. Саме в працях цих мислителів сформувалось поняття цивілізації як локальної моно- або поліетнічної спільності з яскравою соціокультурною специфікою, тобто концепція “історичної цивілізації” (давньоєгипетської, вавилонської, грецької, римської, китайської, індійської, візантійської, мусульманської, середньовічної західноєвропейської). Разом з тим, не дивлячись на наявність певного емпіричного ґрунту щодо виділення локальних цивілізацій, в науці до сьогодні не розроблені єдині методологічні принципи і критерії для класифікації тієї або іншої спільності в якості локальної цивілізації. Останнім часом набуває поширення визначення цивілізації як локальної міжетнічної спільності, що формується на основі єдності історичної долі народів, що проживають в одному регіоні, тривалої і тісної культурної взаємодії та культурного обміну між ними, в результаті чого виникає високий рівень схожості в інституціональних формах і механізмах їх соціальної організації та регуляції.

Цивілізація – система цілісна, котра має свої власні якості у порівнянні з сумою її складових. Її окремі частини, якщо використовувати термінологію загальної теорії систем, можливо розділити на елементарні структурні одиниці, подальше розщеплення котрих неможливе без втрати якості. До них додаються зв'язки між вказаними частинами цивілізаційної структури. Якщо ж розглядати дане явище в просторово-часовому розрізі, то можна виділити три рівні: глобальна цивілізація – частина (або все) людство, що досягло рівня цивілізованого розвитку і така, що проходить певні ступені, фази життєвого циклу; локальні цивілізації, як найважливіші складові частини глобального співтовариства, котрі відрізняються за системою цивілізаційних цінностей, умовами проживання та діяльності, історичним досвідом. Вони також проходять через певні етапи історичного шляху – зміну поколінь локальних цивілізацій і фаз життєвого циклу кожної цивілізації та кожного покоління; світові цивілізації як крупні етапи розвитку глобальної цивілізації і цикли поколінь локальних цивілізацій, епохи розвитку людства як єдиної мегасистеми.

Цивілізаційний процес треба розглядати у вигляді двох основних етапів – передісторії (становлення основ цивілізації) та власне історії (цивілізаційного розвитку). Для першого з них, що отримав в останні десятиліття назву “чіфдом” або “вождівство”, вже була характерною соціальна й майнова нерівність, але ще був відсутнім легалізований апарат примусу. А для другого етапу стали притаманними всі ознаки державності. Теорія вождівства належить до числа найбільш фундаментальних досягнень західної політантропології. Найбільш ґрунтовно характеристики вождівства були розкриті в неоеволюційній концепції Е.Сервіса [8]. Він дав визначення цьому явищу як формі соціополітичної організації з централізованим управлінням й спадковою клановою ієрархією вождів теократичного характеру та знаті, де існує соціальна майнова нерівність, але нема формального і тим більш легального репресивного та примусового апарату.

Щодо терміну “держава”, слід відзначити, що латинське слово status стало використовуватися в політичних дискурсах у XIV ст. й характеризувалося багатозначністю. В Італії термін “stato” розумівся як правляча влада взагалі, а також як апарат цієї влади. У Франції поняття “etat” означало статус, стан, об’єднання станів (“генеральні штати”), державу, націю. Подібна термінологічна невизначеність була обумовлена тим, що тоді у Європі проходила побудова націй, а також формування територіальних владних структур іншого типу (“національні держави”). Нові інститути влади стали утверджуватись в існуючій термінології. Найбільш рельєфно новий контекст терміну “держава” сформулював Н.Макіавеллі. Кінцеве ж осмислення сутності держави, як підкреслює Т.Гоббс, прийшлося на період європейського абсолютизму, коли вона починає сприйматися як власний, відокремлений від суспільства та його зверхників інститут [2].

В науковому обігу широко використовується концепція, автором якої є американський соціолог Д.Белл [1]. Саме йому належить термін “постіндустріальне суспільство”, головні ознаки якого вчений сформулював у книзі “Прихід постіндустріального суспільства” (1973). Д.Белл виділяє декілька основних первинних компонентів прогностичної моделі суспільства, яке на сьогоднішній день вже сформувалося у ряді найрозвинутіших країн світу, а саме: перехід від виробництва товарів до виробництва послуг; перевага класу “технічних професіоналів”; перетворення теоретичного знання на базовий вид знання; розробка нових інтелектуальних технологій, що одночасно здійснюватимуть контроль та оцінку рішень, навіть політичних. Виходячи із вказаної концепції цивілізації розподіляються на наступні види: доіндустріальна; індустріальна; постіндустріальна. Ця класифікація надає можливості зарахувати Україну до індустріальної цивілізації і усвідомити завдання її розвитку, насамперед, в економічній сфері.

Публічне управління передусім управління людьми. Звертаючись до людей, органи публічної влади впливають на них індивідуально і через різні колективи, утворені природним шляхом або за бажанням людей. Багато дій органів публічної влади звернені й до всеосяжного колективу – суспільства в цілому. Специфічним елементом системи публічного управління є населення країни, як визначальна складова серед її суб’єктів. До її функцій належить участь у формуванні цілей суб’єктів громадянського суспільства, обговорення та прийняття рішень з їх реалізації. Управління соціальними системами, як правило, здійснюється шляхом прийняття рішень. Саме через них проявляється цілеспрямованість публічного управління. Спеціалістами була розроблена теорія прийняття рішень (Ч.Бернард) [4]. Згодом ця теорія була розвинута у теорії раціонального вибору (Г.Саймон) та обмеженого раціонального вибору (Г.Саймон, Дж.Марч, Р.Сайерт) [3;7]. Про важливість рішень Дж.Гордон писав, що це основа основ державного управління, як і всієї організованої людської поведінки [6]. Метою прийняття управлінських рішень в умовах цивілізаційного розвитку України є забезпечення оптимальних умов спільної діяльності людей. Рішення як управлінський вплив на організацію колективної праці приймається не будь-яким працівником, а тільки суб’єктом управління: керівником організації, посадовою особою чи колегіальним органом.

Таким чином, управлінське рішення, як форма виявлення волі суб’єкта власності чи його представника відносно підпорядкованого об’єкта, являє собою результат відбору з численних варіантів поведінки управлінської системи такого, що більш за інші відповідає конкретній ситуації. Україна є державою, яка має власну цивілізаційну природу і інтереси, які не завжди відповідають закордонним поглядам щодо її місця та ролі в світі. Усвідомлення Україною свого цивілізаційного статусу має сприяти виробленню оптимальної моделі прийняття рішень в системі публічного управління. Тому розробка цивілізаційної проблематики має велике теоретичне та практичне значення.

### Список використаних джерел

1. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования / Д. Белл ; пер. с англ. под ред. В. Л. Иноземцева. – М. : “Academia”, 2004. – 994 с.
2. Румянцев А. А. Эффективное управление : принятие обоснованных и оптимальных решений, интеллект и логика / А. А. Румянцев. – М. : Наука, 2007. – 32 с.
3. Саймон Г. Теория принятия решений в экономической теории и науке о поведении // Теория фирмы / Г.Саймон. – СПб., 1995. – 321 с.
4. Современный менеджмент : теория и практика. 2-е изд. – СПб. : Питер, 2002. – 416 с. – (Серия “Теория и практика менеджмента”).
5. Тойнбі А. Дослідження історії : у 2 т. / А. Тойнбі; пер. з англ. В. Митрофанова, П. Таращука. – Т. 1. – К. : Основи, 1995. – 614 с.
6. Шарп У. Ф. Инвестиции / Уильям Ф. Шарп, Гордон Дж. Александер, Джеффри В. Бейли ; пер. с англ. – М. : ИНФРА-М, 1997. – 1024 с.
7. March J. A Behavioral Theory of the Firm, second edition / Richard M. Cyert, James G. March. Wiley-Blackwell , 1992. – 268 p.
8. Service E. Origins of the State and Civilization / E. Service. – NY, 1975. – P. 322.

**В.М.Мартиненко,**

доктор наук з державного управління, професор,  
завідувач кафедри державного управління ХарPI НАДУ

### Публічне управління: проблеми і методологічні засади становлення та розвитку в Україні

На сучасному етапі розвитку теорії державного управління в Україні необґрунтовано широкого наукового вжитку набула практика підміни ряду понять, або їх ототожнення. Перш за все, мова йде про паралельне вживання таких понять, як: “державна влада” і “публічна влада”; “державне управління”, “публічне управління” і “публічне адміністрування”; “державна служба” і “публічна служба”; “державні фінанси” і “публічні фінанси” і таке інше. Очевидно, такий стан категоріального апарату свідчить про те, що у вітчизняній науці “Державне управління” відбуваються об’єктивно зумовлені трансформаційними суспільними процесами парадигмальні зміни за відсутності відповідної методологічної бази становлення та розвитку системи демократичного державотворення (перші спроби пошуку такої методологічної бази були зроблені ще в 2003 році в авторській монографії “Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія)” [1]).

Щодо “публічного управління”, як наукової категорії, варто згадати, що воно набуло широкого вжитку в лексиконі вітчизняних вчених лише в останні десять років розвитку наукової галузі “Державне управління”, яка формувалася на засадах радянської та пострадянської теорії і практики державотворення. Для радянської теорії і практики характерним є функціонування тоталітарного режиму і авторитарної системи державної влади й управління. Для пострадянської теорії і практики характерним є відсутність тоталітарного режиму при збереженні авторитарної системи державної влади й управління. За таких умов незалежна Україна формувалася й розвивалася як квазідемократична держава, в якій владні важелі авторитарної системи державного управління отримували в руки ті, хто, правдами і не правдами, перемагали на президентських і парламентських виборах.

Чому “квазідемократична держава”? Тому, що тоталітаризм і авторитаризм – брати близнюки, а тут їх розлучили і замість держави з тоталітарним режимом на основі авторитарної системи державної влади й управління в Україні був встановлений демократичний режим, але на основі тієї ж авторитарної системи державної влади й управління, що неминуче й привело до утворення квазідемократичної держави. Перспектива розвитку такої держави очевидна – топтання на місці як в розвитку теорії, так і практики державотворення, а в цілому дискредитація демократії як форми народовладдя.

Безумовно, теорія і практика демократичного державотворення має формуватися і розвиватися у контексті цивілізаційного розвитку. То ж для того, щоб позбавитися приставки “квазі”



до слова “демократія”, необхідно привести у відповідність даному поняттю систему влади й управління в країні. Авторитаризм – влада одного, або групи осіб, тобто влада людей, які уособлюють (представляють) державу як систему інститутів організації життєдіяльності суспільства і його розвитку. Демократія – народна влада – влада всього суспільства, або його більшості, тобто влада людей, які уособлюють (представляють) суспільство як систему інститутів самоорганізації, самоврядування і саморозвитку. Це дві прямо протилежні системи організації влади: перша – авторитарна система державної влади й управління – це завжди влада меншості; друга – демократична система публічної (суспільної) влади й управління – це завжди влада більшості. Перша формується, реалізується й розвивається згори донизу – від загальнонаціонального рівня держави до рівня територіальної громади – вона має багатотисячолітню історичну практику і не має перспективи розвитку. Друга формується, реалізується й розвивається знизу догори – від територіальної громади до загальнонаціонального рівня – вона не має багатотисячолітньої практики, але має перспективи свого розвитку, на що й зорієнтовані найрозвинутіші країни світу.

Отже, авторитаризм спирається на владу держави – державну владу, демократія спирається на владу суспільства (публіки) – суспільну (публічну) владу. Питання в тому, як перейти від влади меншості – авторитарної системи державної влади й управління, до влади більшості – демократичної системи публічної влади й управління. Це основна проблема, яка потребує на науковому рівні методологічного вирішення, а на рівні практики політичної волі. І хоч відповідь на поставлене запитання очевидна, а саме: з одного боку, необхідно здійснити децентралізацію авторитарної системи державної влади й управління, а з іншого, – запустити реально діючі механізми становлення та розвитку інститутів самоорганізації громадян та інституту місцевого самоврядування територіальної громади як інститутів громадянського суспільства – бракує саме методологічного підґрунтя і політичної волі. Однобокий підхід до вирішення цієї проблеми очікуваних результатів не дасть. Тому необхідно проводити системні реформи – змінювати водночас і авторитарну систему державної влади й управління, і систему місцевого самоврядування, і систему адміністративно-територіального устрою, а вже у контексті цих змін здійснювати всі інші реформи.

Отже, стрижнем системних реформ є органічне поєднання реформи державної влади й управління, реформи місцевого самоврядування і реформи адміністративно-територіального устрою країни. Саме комплексне проведення цих реформ дозволить започаткувати процес парадигмальних змін в теорії державотворення, суть яких полягає в зміні алгоритму формування, реалізації та розвитку системи влади й управління в країні: на зміну авторитарній системі державної влади й управління, що формується, реалізується й розвивається згори донизу, прийде демократична система публічної влади й управління, що формується, реалізується й розвивається знизу догори. Такі зміни в перспективі неминуче приведуть до вилучення із категоріального апарату теорії і практики демократичного державотворення таких категорій, як “державна влада”, “державне управління”, “державна служба” тощо та введення в науковий обіг не двозначних понять, як то: “публічна влада”, “публічне управління”, “публічна служба” тощо.

З огляду вищесказане, в перспективі неминуче постане питання перегляду назви галузі науки “Державне управління” на “Публічне управління” і внесення відповідних поправок у назву спеціальностей.

### **Список використаних джерел**

1. *Мартиненко В. М.* Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та практика) : монографія / В. М. Мартиненко. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2003. – 220 с.

**О.І.Крюков,**

*доктор наук з державного управління,*

*професор кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ*

### **Роль політико-управлінської еліти в публічному управлінні**

Еліта у всі часи була в суспільствах обраною верствою, меншістю суспільства, що прагне до влади. Формування, становлення еліти в державі є надзвичайно важливою проблемою як для дослідження, так і для соціальної практики [1, с. 5].

Питання про необхідність та значущість політико-управлінської еліти у політичному житті суспільства є найбільш актуальним для вітчизняної державно-управлінської думки та практики. В тоталітарній свідомості міцно закріпилася думка, що державою може керувати кожен і всі однакові у правах та здібностях громадяни можуть у рівній мірі виконувати будь-які політичні ролі.

Трансформація цього ідейно-політичного дискурсу у масову свідомість призвела до того, що неосвіченість, посередність та непрофесійність у політиці стали практикою політичного життя. Тому вкрай актуальною проблемою сьогодення є проблема обґрунтування управлінсько-лідерських якостей сучасної еліти.

Необхідна для суспільства функція управління не може здійснюватися усім суспільством, вона неминує, хоча б з міркувань суто технічних, виконується кваліфікованою меншістю, тобто елітою. Виконуючи свої керівні функції, еліта не може не турбуватися, перш за все, про те, щоб утвердити себе як пануюча меншість, забезпечити постійність своєї місії. Бо належність до “обраної меншості” [2, с.14] дає можливість володіння низкою привілеїв – майнових, престижних і т.п. Цілком природно, що для володіння цими привілеями вона консолідується у більша бо менш компактна групу.

Як зазначає німецький спеціаліст Л.Фройнд, загальне побоювання втрати влади, престижу приковує членів привілейованої групи один до одного. Еліта закріплює за собою певний статус, виробляє норми поведінки для своїх членів та протистоїть спробам непривілейованих проникнути в її ряди [3, с. 237].

У організації державного управління в XXI ст., на думку професора П.Окоїна, складність полягатиме не в тому, щоб протистояти еліті, а щоб найкращим чином організувати її, пристосувати ієрархічність, спеціалізацію, стандартизацію до демократичного розвитку; забезпечити контроль, звітність, ефективність і продуманість державної політики; підвищити уважність і чуйність державних службовців [4, с. 6]. У цьому, думається, простирається поле для пошуку моделей розвитку політико-управлінської еліти, які залежать від особливостей, умов тієї або іншої країни і є зразком, прообразом для подальшого розвитку управлінського класу.

Як зазначає український дослідник О.Траверсе політичний процес під час заміни у владі одних осіб іншими не здатен сам по собі до переродження. Тут діють системні чинники інституційного змісту. Один з цих чинників є механізм формування політичного лідерства [5].

Політичне лідерство являє собою систему регулятивів діяльності політиків, яка забезпечує не тільки легальність дій, а й їх відповідність прийнятій у суспільстві системі духовних цінностей.

До функцій політичного лідерства можна віднести інтегративну, координаційну, прагматичну. Залежно від формалізованості функцій, їх змісту і характеру виконуваних завдань у механізмі політичного лідерства виокремлюють деякі елементи.

Державний апарат управління і система врядування з відповідними регулятивами і розподілом функцій між різними органами влади. Через механізми цього ступеня політики різних рівнів одержують владні повноваження, тобто створюються умови для формальної номінації фактичного лідера. Тут складається свого роду нормативно-операційний кодекс (який містить стереотипи поведінки, способи дій, “цехову ідеологію” політичних функціонерів), а також формалізується діяльність політика з управління суспільством у межах існуючих інститутів.

Зміст концепції або політичної програми лідера на цьому ступені не відіграє помітної ролі. Функціонування інституції політичного лідерства – показник динамічності політичних відносин, високого рівня розвитку суспільства, його політичної системи. Виникнення політичного лідерства в такому значенні містить прерогативи сучасних демократичних держав, що відрізняються від авторитарних, особливо тоталітарних, держав порівняною легкістю й чисельністю процесів інституціалізації.

Сьогодні в Україні формується загальнонаціональна система політичного лідерства, що має базуватися на набутому політичному (соціокультурному) досвіді усіх попередніх епох, кожна з яких збагатила вітчизняну політичну історію. Зміна змісту та функцій політичного лідерства/керівництва, його моделі визначається динамікою суспільних перетворень і конкретною історичною ситуацією. Подальший розвиток України (не лише в політичній сфері) багато в чому залежить від побудови адекватної системи політичного лідерства, яка на сучасному етапі відповідала б нагальним потребам українського суспільства [5].

### Список використаних джерел

1. Пірен М. І. Вступне слово / М. І. Пірен // Формування й оновлення політико-управлінської еліти в сучасній Україні : зб. наук. пр. / за заг. ред. М. І. Пірен. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 204 с.
2. Ашин Г. К. Современные теории элиты : критический очерк / Г. К. Ашин. – М., 1985. – 287 с.
3. Freuhd. Das Elitproblem in der modernen Politische Bildung. – Munchen. 1954. Heft 46. – S. 237.
4. Окоїн П. Устрій державних установ у XXI столітті: чому бюрократія залишиться в державному управлінні / П. Окоїн // Вісн. УАДУ. – 1999. – № 1. – С. 5–19.
5. Траверсе О. Політичне лідерство. Поняття, дискурс, практика / О. Траверсе // Віче. – 2006. – № 18. – С. 32–38.

**В.І.Шарий,**

доктор наук з державного управління,  
доцент кафедри державного менеджменту НАДУ

### Сутність надання послуг у публічному управлінні

У західній економічній науці виділення державних послуг, у якості самостійного предмета вивчення, відбулося ще наприкінці XIX ст. у Франції.

Сучасний зміст поняття “державні послуги” суттєво відрізняється від свого вихідного значення та й досі перебуває в процесі становлення світової економічної науки. У країнах Заходу, що інтенсивно розвиваються, відбувається перегляд власне об’єкту вивчення. У ході адміністративних реформ чітко сформульовано розуміння того, що органи влади в більш реальному та безпосередньому вираженні мають працювати для громадян і держави.

Виходячи з цього, результати відповідної роботи повинні бути чітко виокремлені, а їх якість оцінюватися. Ці результати, здебільшого, дістали назву “послуги держави громадянам, приватному бізнесу, громадським організаціям, країні в цілому”. Ураховуючи це, споживачі послуг держави стали називатися її “клієнтами”, а поняття “клієнтоорієнтованості”, що широко застосовувалося в організаціях приватних комерційних компаній, поширилося на державні органи [2, с. 907].

Державні послуги розглядаються як проект діяльності організацій державного апарату. Таке розуміння “виходу функцій” державного апарату не було прийняте в період панування веберівської парадигми державної бюрократії, що ґрунтувалася на концепції інтересів суспільства [3, с. 40]. Таким чином, вилучення поняття “продукт” із концептуальної схеми державного управління спродукувало низку проблем. Саме це спровокувало бюрократичну зосередженість на витратах і те, що окремі інститути ставали “системами в собі та для себе”.

При цьому про підвищення ефективності в державному управлінні можна було заявити якщо витрати на використані ресурси зменшувалися, тоді як у промислових умовах значно зрозуміліше, що скорочення витрат підвищує ефективність лише тоді, коли це призводить до зменшення витрат на одиницю продукції [4, с. 297].

В цілому орієнтованість на поняття “державні послуги” історично підготовлена ідеєю “управління за цілями” (управління, спрямованого на результати). Як зазначає західний вчений П.Друкер, ця ідея суттєво змістила акценти з традиційної проблематики продуктивності на кінцеві “виходи” економічних систем [5, с. 132]. Як зазначає дослідник, в теорії управління чітко фіксується той факт, що єдиною альтернативою орієнтації на результат є зосередженість на витратах, що, як правило, призводить до їх нерационального накопичення.

Поряд із терміном “державні послуги” застосовуються терміни “публічні послуги” та “соціальні послуги”. Вони часто-густо застосовуються в одному контексті й застосовно до одних і тих же ситуацій. Виходячи з цього, їх не можна аналізувати, оскільки вони мають сутнісно відмінний зміст.

Проте, як зазначають західні дослідники, їх не можна протиставляти, оскільки одна й та ж послуга може бути державною, публічною та соціальною [6, с. 485].

Слід зазначити, що державна послуга в першу чергу конкретизує суб’єкта, який її надає, тобто державний орган.

Органи місцевого самоврядування можуть надавати аналогічні державні послуги, проте вони не можуть розглядатися як державні, оскільки відповідно до чинного законодавства органи місцевого самоврядування не є органами державного управління.

Термін “публічні послуги” є ширшим, ніж “державні послуги”, оскільки їх можуть надавати як державні, так і недержавні структури. При цьому спільний знаменник для них становить зацікавленість суспільства у їх виконанні. До цього слід додати ще й суспільний інтерес, а також соціальну значущість. Одним із основних критеріїв є ефективність виконання відповідних послуг.

У науковій літературі наводяться такі ознаки публічних послуг [1, с. 255]: 1) забезпечення діяльності загальнозначущої спрямованості; 2) необмежене коло суб'єктів, які ними користуються; 3) здійснюються органом державної влади, місцевого самоврядування або іншим суб'єктом; 4) ґрунтуються як на публічній, так і на приватній власностях.

Перші дві ознаки притаманні не лише для публічних, а й для державних послуг, а дві інші є ширшими, що дає підстави розглядати державні та публічні послуги як частину та ціле. Четверта ознака не є самостійною, а саме похідною від третьої ознаки, оскільки надання публічних послуг може ґрунтуватися на будь-якій формі власності.

Таким чином, незалежно від того, який суб'єкт у кожному конкретному випадку їх надає, публічна влада зобов'язана забезпечити відповідне виконання. Публічна влада має верховенство з вирішення питань (проблем) суспільного значення, опубліковуючи нормативно-правові акти, обов'язкові для виконання. Вона здійснюється спеціальним апаратом, що, як правило, представляє інтереси більшості, що не співпадають з інтересами всіх членів суспільства. Публічна влада пов'язана з двома факторами: спільні інтереси, що на певному етапі стають суспільними, а також соціальною нерівністю.

Отже, якщо в приватному секторі немає бажаючих надавати відповідні публічні послуги, то державний орган чи орган місцевого самоврядування зобов'язані взяти на себе цю відповідальність або сформулювати конкретний інтерес (зацікавити підприємців).

Ураховуючи викладене, сфера суспільно значущих послуг має перебувати в полі уваги публічної влади незалежно від суб'єктів, які їх надають, що актуалізує та становить перспективи подальших досліджень в Україні.

### **Список використаних джерел**

1. *Барзилей М.* Прорыв сквозь бюрократию / М. Барзилей, Б. Армаджани // Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М. – 2003. – С. 255.
2. *Боулдинг К. Э.* Экономическая наука и социальные системы // Панорама экономической мысли конца XX столетия / под ред. Д. Гринэуэя, М. Блини, И. Стюарта : в 2-х т. – Т. I. – СПб., 2002. – С. 907.
3. *Норт Д. К.* Институты и экономический рост: историческое введение / Д. К. Норт // Вопросы экономики. – 2007. – № 8. – С. 40.
4. *Appadurai A.* Disjuncture and Difference in the Global Cultural Economy / A. Appadurai // Featherstone M. (ed.). Global Culture. Nationalism, Globalization and Modernity. – L. : Sage. – 1990. – P. 297.
5. *Drucker Peter F.* The Practice of Management / Peter F. Drucker – HarperCollinsPublishers, 2006. – 404 p.
6. *Dryzek John S. and Niemeyer Simon.* Discursive Representation / John S. Dryzek // American Political Science Review. – 2008. – Vol. 102. – No. 4 – P. 482–493.

**Т.О.Лукіна,**

*доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри управління освітою НАДУ*

### **Роль освіти у становленні публічного управління та формуванні публічних цінностей в Україні**

Роль освіти у сучасному суспільстві важко переоцінити. Проте, таку велику цінність має освіта належної якості, яка відповідає вимогам особистості, економіки, суспільства у цілому,

яка сприяє розвитку особистості, задоволенню його освітніх, інтелектуальних запитів, забезпечує можливість для зміцнення матеріального благополуччя людини та його родини і, нарешті, виступає основою для економічного зростання країни. Докорінний злам у філософії освіти, якісної освіти, відбувся після визнання її в освітній політиці держав та на рівні державного управління не лише педагогічною, а й управлінською і, насамперед, політичною, категорією [2, с. 27–30]. Провідні зарубіжні вчені зазначають, що в умовах сучасної геополітичної конкуренції провідних країн світу за інтелектуальні ресурси, як здатні забезпечити до 80% національного багатства країни, виграє той, хто у внутрішній політиці у центр стратегії розвитку держави поставить освіту та її якість [5]. Таким чином, рівень інтелектуального потенціалу країни стає важливою умовою економічної і політичної незалежності держави, фактором її виживання. Зрозуміло, що вирішення такої глобальної проблеми потребує сконцентрованих спрямованих зусиль органів державного управління, системи місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства та системи освіти як соціального інституту, що, у свою чергу, стає можливим в умовах реалізації *публічного управління* (public management) загалом та освітньою сферою зокрема, а точніше в умовах формування й розвитку більш досконалих його форм, так званих “належного врядування” (good governance) та “багаторівневого управління” (multi-level governance), концепції яких розробляється й поширюється зараз у країнах Європейського Союзу [1].

У сучасних європейських концепціях нового публічного управління (New Public Management) або Public Governance центральне місце відводиться завданню створення *публічної цінності*, а в перспективі й системи таких цінностей, що мають вагу для великої соціальної групи людей та, навіть, і всього суспільства і згодом перетворюються у *суспільні* цінності. Польський вчений, професор Варшавського університету Адам Босяцки зазначає, що незважаючи на наявні дискусії стосовно місця і ролі публічної цінності у публічному управлінні на всіх рівнях управління - державному (центральному і регіональному), місцевого самоврядування, – згідно з концепцією Public Governance поняття публічної цінності має розглядатися на рівні конституційної категорії, що й зроблено у Польщі.

Концептуально державна освітня політика України базується та сучасних наукових підходах щодо розуміння місця і ролі освіти у формуванні суспільно значущих цінностей. Національній доктрині розвитку освіти (2002 р.) було зазначено, що принципово важливим моментом у визначенні головних, стратегічних позицій освіти в сучасному українському суспільстві стало її визнання “стратегічним ресурсом поліпшення добробуту людей, забезпечення національних інтересів, зміцнення авторитету і конкурентоспроможності держави на міжнародній арені”. Одночасно якість освіти, як мірило її цінності для суспільства, визнана “національним пріоритетом і передумовою національної безпеки держави, додержання міжнародних норм і вимог законодавства України щодо реалізації права громадян на освіту” [4].

Освіта в сучасному світі розглядається як соціокультурний інститут, спеціальна сфера соціального життя, своєрідний соціокультурний феномен, як сутнісна характеристика етносу, суспільства, людської цивілізації, способів їх самозбереження й розвитку. Освіта відіграє подвійну роль у формуванні публічних цінностей в суспільстві, зокрема в Україні. Зважаючи на викладену вище важливу роль освіти у розвитку країни, забезпеченні політичної та економічної незалежності держави, освіта сама виступає суспільною цінністю, яка має перспективну вагомість (цінність) і повинна розглядатися як стратегія самого публічного управління (так звана strategic public management).

З іншого боку, саме завдяки освіті та за допомогою всіх її засобів і форм (формальна, неформальна, самоосвіта тощо) формується морально-етична культура особистості, визначаються і створюються публічні та суспільні цінності, забезпечується навчання упродовж життя особистості, розвиваються професійні компетентності (управлінські, комунікаційні, оціночні, гуманістичні, стратегічного планування тощо) всіх суб’єктів публічного управління (публічних менеджерів, публічних адміністраторів, державних службовців, представників органів місцевого самоврядування, членів інститутів громадянського суспільства, громадських організацій та громадян загалом).

Таким чином, центральну роль у становленні в Україні публічного управління, а згодом і нового публічного управління відповідно до європейських тенденцій, покликана відіграти освіта як соціокультурний інститут, як система освітніх установ, органів управління ними, освітніх стандартів, що забезпечують виконання нею людинотворчої та гуманістичної функцій.

### **Список використаних джерел**

1. *Босяцки Адам*. Стратегическое управление в публичной сфере с точки зрения теории права: цели и направления эволюции / Адам Босяцки // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – Вып. 11. – 2011. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.journal-nio.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=570&Itemid=92](http://www.journal-nio.com/index.php?option=com_content&view=article&id=570&Itemid=92)
2. Моніторинг стандартів освіти / за ред. А. Тайджмана і Т. Невілла Послтвейта. – Л. : Літопис. 2003. – 328 с.
3. Про Національну доктрину освіти : Указ Президента України від 17 квіт. 2002 р. № 347 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rada2.gov.ua/laws/show/347/2002>
4. Публічне врядування і публічне адміністрування // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук. ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 8: Публічне врядування / наук. ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.]; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – С. 488–491.
5. *Субетто А. И.* Качество образования: Проблемы оценки и мониторинга [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.iso9000.by.ru/dock/sk/ng669\\_1.html](http://www.iso9000.by.ru/dock/sk/ng669_1.html)

#### ***І.В.Вернудіна,***

*доктор філософських наук,  
професор кафедри державної політики  
та суспільного розвитку НАДУ*

### **Особливості публічного управління в Україні: цивілізаційний поступ та сучасні виклики**

Нинішній надскладний етап державотворення в Україні потребує оновлення публічного управління як діяльності, що має забезпечувати ефективне функціонування системи органів державної влади (регіонального й місцевого самоврядування, громадських неурядових організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства) з метою реалізації державної політики в найрізноманітніших сферах суспільного життя. Звідси – в умовах сучасних цивілізаційних викликів і загроз подальшому державному поступу країни – істотно зростає значущість об'єктивного, науково обґрунтованого аналізу публічного управління. Прагнення українців увійти в контекст європейського буття на тлі зовнішньої військової агресії та зламу старих політичних схем, тим більше потребує докорінних змін і принципово іншого формату державного управління.

До першорядних завдань сучасного етапу розвитку України належить стратегічне визначення перспективних напрямків реформування публічного управління за європейськими і світовими стандартами. Адже протягом двох останніх десятиліть в структурах української державної влади хоч і відбувалися складні й суперечливі процеси становлення і розвитку, проте подолати громіздку, неефективну і непрозору радянську адміністративно-командну систему, що дісталася у спадок і “вперто не здає своїх позицій”, а натомість – “створити цілісне, збалансоване, надійне та ефективне публічне управління” [2] так і не вдалося.

Сьогодні можна констатувати, що існуюча в Україні сфера публічного (державного) управління ускладнена надмірною політизацією й “ручним керуванням” чисельної армії бюрократії й чиновництва. Представники державної номенклатури намагаються реалізувати владні повноваження, керуючись або власними інтересами, або інтересами партії, завдяки якій отримали свої посади. Зрозуміло, що за таких умов про жодне “системне, цілісне й ефективне державне, а тим більше публічне, управління не може бути й мови” [2]. Ці ж причини унеможливають створення ефективної сучасної системи державного управління і заважають розвиткові започаткованого становлення публічного управління.

Слушною уявляється позиція українських науковців щодо складності та специфічності “конституювання інтегрованої системи публічного управління”, що відбувається сьогодні за

складних умов адміністративно-політичного реформування. Так, по-перше, йдеться про суттєві втрати кадрового потенціалу державної служби через об'єктивні та суб'єктивні чинники, що породило проблему наступності в управлінні фактично на усіх рівнях. По-друге, про загрозливе зниження компетентності та моральних якостей державних службовців. По-третє, про збереження чи не усіх корупційних схем у державних структурах в основі яких – прагнення особистої вигоди. По-четверте, про формування управлінської системи, що має тенденції до автономізації в суспільстві, нав'язування стереотипів управління за допомогою адміністративного ресурсу, мінімізації суспільного контролю за діяльністю органів влади. По-п'яте, про політичну й адміністративну реформи, що перманентно “тривають” з середини 90-х рр. ХХ ст. і які досі не розв'язали проблему адаптації бюрократичного апарату до демократичних перетворень [3, с. 70]. Усе назване й пояснює власне відсутність донедавна комплексної програми стратегічних національних пріоритетів розвитку держави, що зі зразковою періодичністю декларувалася інститутами влади в Україні.

При цьому численні політологічні концепції та теорії, присвячені вивченню феномену бюрократії, вказують на цілком закономірні недоліки і проблеми функціонування державного апарату, яких неможливо ні уникнути, ні ефективно запобігти їх поширенню. Тому вважається, що в більшості країн світу не існує досконалої системи публічного управління чи ідеальної моделі державного апарату, яка б цілковито задовольняла потреби суспільства та окремих громадян. Між тим у багатьох країнах ще наприкінці ХХ ст. була проведена своєрідна ревізія ефективності системи публічного управління і здійснено відповідне реформування, у процесі якого на перший план висувалося два важливих завдання: зменшити витрати на утримання державного апарату й підвищити ефективність і якість результатів його діяльності.

Нагадаємо, що успішні спроби “реконструкції державної машини”, як зазначає у своїй монографії О.Босак, мали місце в Австралії, Бельгії, Канаді, Фінляндії, Франції, Німеччині, Італії, Нідерландах, Новій Зеландії, Швеції, Великій Британії, США та багатьох інших державах. В останні роки процеси модернізації публічного управління охопили й країни Центрально-Східної Європи: Польщу, Угорщину, Румунію, Словаччину, Чеську Республіку, Латвію, Литву, Естонію. Зміни стосувалися діяльності державних інституцій; шліфування правил, що регулюють їх роботу; процедур і механізмів міжвідомчої взаємодії; проблем кадрового забезпечення (підготовки держслужбовців з оптимальним рівнем професійної компетентності, підвищення їх адміністративної спроможності); адаптації державного апарату до управління в умовах мінливих соціально-економічних відносин [1, с. 75].

Нагальні потреби українського публічного управління сьогодні так само лежать у площині вище названої проблематики. Проте варто додати ті прогнозовані ризики, з якими ймовірно зустрінеться Україна в найближчому майбутньому: швидкоплинні політичні зміни, що відбувалися протягом останнього року і продовжуватимуться надалі через процеси люстрації й “очищення влади”, яких вимагає українське суспільство; дефіцит кваліфікованих управлінських кадрів з належним рівнем фахової компетентності; стан війни і подальша загроза втрати своїх територій; переорієнтація і без того непевної економіки країни на військові потреби; викорінення потужної корупційної складової, яка пронизує чи не усі гілки політичної влади, силові структури, економічну й соціальну сфери; імплементація норм європейського права в законодавче поле України або його концептуальне “перезавантаження” тощо.

Підкреслимо: саме публічне управління спроможне найефективніше реалізувати політичну владу в державі. Остання, у свою чергу, формує публічно-управлінські відносини між суб'єктом управління (державою, парламентом, президентом, урядом та ін.), що наділені повноваженнями і обов'язками з управління, та об'єктом управління (громадянами, суспільством, підпорядкованими), які зобов'язані реагувати на дії легітимного суб'єкта. Отож, коротко: управління – це цілеспрямований вплив з боку керуючого суб'єкта на поведінку керованого об'єкта.

У підсумку зазначимо, що стратегічні цілі, симетричні викликам часу, можуть бути реалізовані в Україні, з одного боку, шляхом точного прагматичного розрахунку в царині публічного (державного) управління, з іншого – завдяки волі та виключним лідерським якостям очільника нації. У час соціальних потрясінь, на точці біфуркації тактичні помилки управлінців/політикуму можуть коштувати державі її майбутнього.

### **Список використаних джерел**

1. Босак О. З. Становлення та розвиток системи публічного управління в Україні // Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє : монографія / О. З. Босак / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; відп. ред. І. А. Грицяк. – К. : К.І.С., 2009. – 240 с.
2. Кіщенко Д. І. Публічне управління в Україні: становлення за європейськими стандартами / Д. І. Кіщенко, О. В. Долгальова // III Міжнар. науково-практ. інтернет-конференція. Березень, 2013. – УДК 35.071. – Режим доступу : [http://mns2013.3dn.ru/publ/sekcija\\_1/publichne\\_upravlinnja\\_v\\_ukrajini\\_stanovlennja\\_za\\_evropejskimi\\_standartami/2-1-0-2](http://mns2013.3dn.ru/publ/sekcija_1/publichne_upravlinnja_v_ukrajini_stanovlennja_za_evropejskimi_standartami/2-1-0-2)
3. Луцький І. М. Актуальні проблеми організаційно-правових засад управління складних адміністративних систем на практиці європейського досвіду та України / І. М. Луцький, А. І. Луцький, О. М. Каленюк // Економіка і держава. – 2009. – № 3. – С. 69–71.

**Р.В.Войтович,**

*доктор наук з державного управління, професор,  
завідувач кафедри філософії, теорії та історії НАДУ*

### **Ефективність публічного управління в умовах пошуку нової геополітичної ідентичності України**

Не залежно від зміни політичних еліт та здійснюваного ними стратегічного курсу протягом останніх десяти років амбіційним завданням є виведення України до двадцятки світових лідерів. Однак, це завдання не завжди синхронізується із національною самосвідомістю українського народу, який і досі не відчуває свою геостратегічну роль в світовій історії. Достатньо сталими сьогодні є стереотипи, які заважають Україні сприймати себе як самостійного гравця у світовому просторі. Україна на пострадянському просторі утримує позиції найбільш геополітично відкритої держави, яка володіє високим потенціалом інтеграції із глобальним світом, однак адекватних ресурсів для захисту її національних інтересів не сформовано. Саме тому, принциповим питанням для України сьогодні є не лише формальне намагання увійти до двадцятки найбільш розвинених держав, але й набудувати власний потенціал, який би дозволив їй впливати на світову політику та визначати новий міжнародний порядок у XXI столітті.

Основним принципом зовнішньої політики України має стати реалізація прагматичної політики, яка б в першу чергу, виходила із реалізації власних національних інтересів. Тому більш наступальна позиція України також може бути виправданою, якщо навіть вона намагатиметься використовувати глобальний світ на користь реалізації своїх власних інтересів. Будь-яка країна в сучасному світі, яка турбується про свою безпеку, не прив'язується до одного джерела її реалізації. Тому сучасний підхід до формування державної політики України повинен включати багатовекторність, передбачуваність та національний прагматизм, що забезпечить їй перехід на новий модернізаційно-інноваційний тип розвитку. Це, певною мірою протистоятиме “розмиванню” національного суверенітету, зберегти який у сучасному світі можуть лише ті держави, які здатні перетворити культуру, науку та освіту на стратегічний ресурс свого розвитку. Україна має зробити сьогодні амбітну заявку на свою власну роль лідера в глобальному світі з новими геополітичними інтересами, навіть в умовах порушень умов Будапештського меморандуму, і втрати підтримки з боку країн гарантів.

Принципової необхідності набуває розробка державної глобалізаційної політики, яка б враховувала співвідношення геостратегічних сил на глобальному просторі і чітко визначала місце та роль України в ньому. Глобалізаційна політика України має бути спрямована переважно на реалізацію національних інтересів не шляхом прилаштування до потреб загальнопланетарної системи розвитку, а завдяки можливості задекларувати і відстояти свою власну національно-регламентовану позицію у глобальному світі.

Вступ України у відповідні міжнародні організації не вирішить проблеми національної політики. Такі глобальні структури як ЄС, ООН, НАТО стають стратегічними інститутами унікальної легітимності як внутрішньої, так і зовнішньої політики України. Саме тому для України принципово важливим є чітке розуміння понять стратегічні відносини та стратегічне парт-



нерство, що базувалося б на визнанні спільних цінностей, принципах двосторонньої підтримки, прагматизму, реалізації масштабних міждержавних проєктів.

Виходячи із цього, стратегічної ваги набуває формування ефективної системи національної безпеки України. Потребує реформування її інституційного забезпечення, особливо Рада національної безпеки і оборони, яка органу, який має бути сформований із авторитетних представників певної професійної сфери та громадянського суспільства і який би пропонував для керівництва країни аналітику стосовно найбільш актуальних для неї загроз. Це має стати принципово новим інструментом, ефективною політикою, який би модерував діалог між відповідними гілками влади та громадянським суспільством. Такий діалог має базуватись виключно на антропоцентричному принципі – відповідно до якого головною цінністю держави завжди має бути людина.

Зовнішня політика сучасної України у повному обсязі відповідає викликам часу. Все частіше перед Україною постає питання ресурсного забезпечення ефективного управління в умовах нових геополітичних викликів. Виходячи із того, що розвиток системи управління України не укладається у довгострокові стратеми сьогодні існує своєрідний стратегічний запит на нові моделі політичної, економічної, соціальної та гуманітарної культури управління. Принциповим питанням є посилення державності в умовах можливої її втрати. Протягом останніх років в Україні суттєвою мірою була посилена роль держави як фундатора масштабних проєктив-мультиплікаторів на регіональному рівні, в той же час небезпечним резервом для нестабільності сьогодні залишається слабкість політичних партій та нерозвиненість інститутів громадянського суспільства.

Україні сьогодні не потрібні стосунки з державами “опікунами”, оскільки вона самостійно може визначитись із своїми геополітичними амбіціями, а для цього їй не обов’язково очікувати на цілісну концепцію ставлення до неї з боку ЄС, США чи Росії. Країна, яка сподівається що для захисту її національних інтересів ті чи інші глобальні суб’єкти, нададуть відповідну допомогу, запровадять відповідні санкції, чи здійснюватимуть дипломатичний тиск на її геополітичних опонентів не здатна виробити власний цивілізаційний вектор. ЄС, США та Росія будують світ під себе, а тому Україна, яка не прийматиме активної участі у його розбудові ментально й політично з нього випаде.

Саме тому важливим питанням сьогодні для України у контексті пошуку нової моделі ефективного управління є накопичення потенціалу сильної держави. Під нею у даному відношенні варто розуміти не лише інституційну структуру, яка забезпечує ефективність функціонування державного управління, а інститут, який забезпечує безпеку громадян. Відтак, зробити державу сильною можливо лише шляхом посилення їх дієздатності, що б вона ефективніше працювала на інтереси всього суспільства. Використовуючи формулу *Томаса Пейна* для побудови концепції сильної держави, яка визначає потенціал її глобального лідерства, її стратегічну мету він вбачав у захисті прав людини що передбачало недопустимість війни сучасними державами. Виходячи із цього у сучасному світі має бути віднайдений “інший спосіб розв’язання суперечок, які виникають між сусідніми державами”, щоб їх уникнути держави мають бути достатньо освідченими, а для цього необхідно культивувати принцип взаєморозуміння між ними. Відтак, постає питання про утвердження мерітократичних принципів в системі забезпечення ефективності державного управління. Можливість країни стати глобальним лідером детерміновано визначається якістю її людського потенціалу, рівнем освіти, науки, технологій.

З метою забезпечення глобального лідерства держави та ефективності функціонування її управлінської вертикалі необхідно сформувати загальнонаціональну ціннісну матрицю, яка б дозволила чітко артикулювати систему національних інтересів в межах відповідного інтегративного об’єднання. Це дозволить сформувати нову ціннісну парадигму гуманітарного розвитку України, яка обертається виключно навколо інтересів людини. Відтак, такий контекст вирішення проблеми переводить його у площину забезпечення глобального виживання держави, а не утвердження глобального лідерства держави, як стратегічного імперативу суспільного розвитку. Саме тому високий рівень ціннісної невизначеності, який позначається на життєдіяльності сучасної людини і породив кризу глобального лідерства серед сучасних держав. Враховуючи те, що глобальні проблеми розвитку сучасного світу не можуть бути розв’язані зусиллями однієї національної держави, це не ставить питання перед Україною щодо колективного лідерства, що позбавить її можливості для відстоювання власної геополітичної ідентичності. Украї-

на сьогодні повинна віднайти національно регламентовану формулу геополітичної ідентичності, яка оберталася б навколо реалізації власних національних інтересів, і декларувала бажання відстоювання їх в межах глобального світу.

Одним із інституційних засобів забезпечення глобального лідерства України, ефективності реалізації її соціально-економічних стратегій, забезпечення конкурентоздатності у глобальному світі є наука. Системна криза 90-х років негативно позначилась на її розвитку, що в кінцевому результаті спровокувало абсолютну відчуженість держави від реалізації інноваційних результатів отриманих науковим середовищем, різні форми міграції - відтоку висококваліфікованих кадрів за межі держави та переходу їх у інші сфери суспільної практики суттєво послабило інтелектуальний та науково-технологічний потенціал України. Така достатньо слабка роль вітчизняної науки радикально послабила потенціал держави, спровокувавши стагнацію її соціально-інноваційного розвитку, унеможливила ефективність її системи управління. З огляду на це, варто модернізувати державну політику України спрямувавши її на розвиток науки, як фундаментального інструменту посилення інтелектуального та науково-технологічного потенціалу держави.

Держава може стати сильним у функціональному відношенні інститутом та наростити відповідний геополітичний потенціал, якщо вона має ефективну систему артикулювання національних інтересів та технологію їх реалізації, яка забезпечується діяльністю спеціальних служб. Україна є унікальною державою, де майже кожен лідер, який приходив до влади намагався перекроїти спеціальні служби за власними лекалами, демократизувати та публізувати їх діяльність. Не розуміючи при цьому методологію специфіки діяльності спеціальних служб, лідери країни намагались покласти на них повноваження, які з точки зору технології ефективності державного управління не буди достатньо результативними. Важливим фактом є також і те, що у більшості країн світу при зміні політичних еліт, спеціальні служби зазнають найменшої модернізації зберігаючи при цьому лише первинні сервісні функції – захисту інтересів особи та держави. Реформи у спеціальних службах мають проводитись достатньо обережно, тактично, послідовно та патетично виважено, аби не допустити відповідних функціональних перекосів у системі державного управління, адже це може приводити до появи негативних геополітичних сентенцій, які дестабілізують ефективність управління.

Світовий досвід ефективності спеціальних служб, засвідчує достатньо високий рівень їх функціональної закритості (Англія, США), однак від цього вони не втрачають своєї статусності у процесах формування та реалізації державної політики. Варто також відзначити, що втрата стратегічної ролі спеціальних служб у процесах формування та реалізації державної політики також може становити відповідні виклики для функціонування національної системи державного управління України. Держава послаблює свій внутрішній потенціал, втрачаючи належний супротив геополітичним викликам, якщо вона не має ефективної системи національної безпеки. Тому, в сучасних умовах суспільного розвитку, особливо в умовах протистояння зовнішньої агресії в Україні має бути створено ефективну систему національної безпеки, політично незаангажовану, професійну, базовану на національних інтересах і функціонально здатну протистояти відповідним геополітичним викликам.

Таким чином, здійснений нами теоретико-методологічний аналіз ефективного управління, дозволив ідентифікувати основні параметри, які забезпечують формування потенціалу України як самостійного геополітичного гравця з відповідним рівнем ідентичності. Принципової необхідності набуває розробка державної глобалізаційної політики, яка б враховувала співвідношення геостратегічних сил на глобальному просторі і чітко визначала місце та роль України в ньому. Глобалізаційна політика України має бути спрямована переважно на реалізацію національних інтересів не шляхом прилаштування до потреб загальнопланетарної системи розвитку, а завдяки можливості задекларувати і відстояти свою власну національно-регламентовану позицію у глобальному світі.

#### ***Список використаних джерел***

1. Гегель Г.В.Ф. Философия права / Г.В.Ф. Гегель. – М., 2013. – 559 с.
2. Global Trends 2015: A Dialogue About the Future with Nongovernment Experts (NIC 2000-02, December 2014).

**А.В.Мерзляк,**  
доктор наук з державного управління, професор,  
проректор з науково-педагогічної роботи –  
директор Інституту управління  
Класичного приватного університету

**Д.С.Скрябіна,**  
кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри менеджменту організацій  
та зовнішньоекономічної діяльності  
Класичного приватного університету

## **Державне регулювання інвестиційного забезпечення реформ в Україні: інститути та інституції**

Сучасні українські реалії диктують необхідність оновлення системи державного регулювання окремих сфер її економіки, а курс на євроінтеграцію змушує український уряд сприяти досягненню “європейських стандартів” шляхом реалізації низки реформ. Але докорінна трансформація багатьох процесів в державі потребує залучення додаткових інвестицій з-за кордону, оскільки внутрішніх джерел для цього процесу вкрай замало. Разом з тим, в Україні дотепер залишається низьким рівень інвестиційного клімату, що в своїй сукупності з іншими чинниками політичного та економічного характеру ставлять перспективи нарощування обсягів залучених державою іноземних інвестицій для реформування економіки під сумнів.

Серед основних проблем та перспектив інституціонального забезпечення залучення іноземних інвестицій з метою реалізації реформ в Україні наразі можна виокремити такі:

1. Відсутність законодавчо підтвердженого документального оформлення “Стратегії-2020”, задекларованої Президентом України у вересні 2014 р. Оприлюднена програма у цілому містить зазначені вектори руху держави в сфері реформування економіки (“розвиток” – інфраструктура, інвестиції, економіка, конкуренція; “безпека” – країна, людина, власність, бізнес; “відповідальність” – самоврядування, соціальні програми, енергоефективність, охорона здоров’я; “гордість” – свобода особистості, громадянське суспільство, бренд “Україна”, залучення талантів), перелік реформ, необхідних для реалізації вищенаведених векторів (першочергові реформи: оновлення влади та антикорупційна реформа, судова реформа, реформа правоохоронної реформи, реформування системи національної безпеки та оборони, децентралізація та реформа державного управління, дерегуляція та розвиток підприємництва, реформа системи охорони здоров’я, податкова реформа) та порівняльні показники, що характеризують окремі сфери у поточному періоді та у 2020 р. (однак, у цьому контексті деякі планові показники видаються дещо сумнівними для реалізації у сучасних реаліях: зменшення рівня інфляції з 19% до 1,7%, збільшення обсягів залучення прямих іноземних інвестицій з 4–5 млрд. дол. США на рік у середньому до 40 млрд. дол. США, зростання ВВП на душу населення з 3,9 тис. дол. США до 16 тис. дол. США тощо) [1]. Але попри відсутність затвердженого нормативно-правового акту (що по суті через свою декларативність нівелює функцію контролю в системі державного регулювання), тезисно викладена програма також не зазначає ресурси для реалізації реформ (власні, залучені, кредитні кошти тощо) і не обґрунтовує конкретний план заходів та етапів їх проведення. Відповідно цей аспект вимагає доопрацювання з боку уряду.

2. Низький рівень якості діяльності вже існуючих інституцій, що зумовлює несприятливі умови для залучення іноземних інвестицій. Українськими урядовцями зазначається, що приток інвестицій у країну буде сприяти проведенню необхідних реформ. Але разом із тим, деякі країни висловлюють наміри збільшення обсягів вкладених коштів в українські проекти (зокрема, така позиція висловлювалася урядом США, Польщі) лише після проведення низки реформ, наслідком чого стануть більш сприятливі умови для присутності інвесторів в країні. Тобто спостерігається парадокс – для реалізації реформ в Україні необхідні додаткові інвестиції, а інвестори готові надати кошти переважно лише вже після проведення зазначених реформ. Тому, враховуючи таку ситуацію, Україні на початковому етапі слід зробити акцент на отримання державної підтримки з боку міжнародних організацій (так, Європейським банком реконструкції та роз-

витку створено спеціальний фонд у розмірі 11 млн. євро, сформований за рахунок вливань країн-донорів, серед яких Фінляндія, Франція, Німеччина, Нідерланди, Швеція, Швейцарія, Великобританія, США, Японія, Данія і Норвегія та який буде витрачено на покращення інвестиційного клімату в країні, зокрема, підтримку реалізації реформ, покращення умов ведення бізнесу, сприяння стабілізації та зростанню економіки [2]), гарантуючи при цьому цільове використання коштів. Також перспективним в цьому аспекті видається розширення системи державно-приватного партнерства, яке при обмеженості ресурсів держави виявляється ефективним. Зокрема, станом на кінець червня 2013 р. у межах такої програми (на засадах укладення договорів концесій, орендних відносин та спільної діяльності, які обґрунтовані у Законі України “Про державно-приватне партнерство” [5]) на території України реалізувалося 160 проєктів, переважно у сфері ЖКГ, також у сфері транспорту, туризму та ін. Однак, при цьому дуже значна частка таких проєктів реалізовувалась на території АР Крим [4, с. 150]. Відповідно держава має поширювати практику такої системи фінансування проєктів в інші регіони та в ті галузі, які є стратегічними та пріоритетними.

3. Незадовільні умови для реалізації інституцій та невисокий темп їх вдосконалення в державі (досягнутий ефект не свідчить про ефективність в цілому). На даному етапі розвитку економіки України, незважаючи на окремі досягнення в сфері поліпшення умов для інвесторів (так, наприклад, у рейтингу Doing Business 2015 Україна посідає 96 позицію порівняно із попереднім роком, коли держава займала 112 місце), неналежними залишаються умови ведення бізнесу (для порівняння, в Україні для того, щоб розпочати бізнес необхідно в середньому 2 місяці, у Норвегії – 5 днів, Сенегалі – 6 днів, у цілому в 70% країн світу цей термін становить 20 днів) [3].

4. Не враховуються супутні чинники впливу на реалізацію інституцій. Так, у “Стратегії-2020” теза щодо зменшення рівня інфляції та збільшення притоку іноземних інвестицій не враховує державну валютну політику, оскільки без стабілізації курсу валюти врегулювати ці показники не є можливим. Крім того, зростання валютного курсу не тільки перешкоджають покращенню показників, але й спричиняють істотні втрати. Наприклад, за даними державної служби статистики України за січень – червень 2014 р. обсяг прямих іноземних інвестицій склав 1,29 млрд дол. США, що на 8,08 млрд дол. США менше за аналогічний період у минулому році (з них 7,34 млрд дол. США втрат спричинено курсовою різницею).

5. Політична та військова загроза в окремих регіонах та стосовно окремих галузей, які раніше були інвестиційно-привабливими для іноземних інвесторів. Наприклад, станом на 31 грудня 2013 р., обсяг залучених прямих іноземних інвестицій в економіці Донецької, Луганської областей та АР Крим становив 5486,8 млн. дол. США (3187,0 млн дол. США (5,8% загального обсягу), 838,2 млн дол. США (1,5%) та 1461,6 млн дол. США (2,6%) відповідно) [6, с. 137]. Тобто близько 10% колишнього обсягу залучених іноземних інвестицій є під загрозою зовнішніх чинників. І навіть при збереженні такого рівня інвестицій в цих регіонах їх характер буде направлений не на розвиток економіки, а на її відновлення. Щодо галузей, в які дотепер залучалися інвестиції, то станом на 31 грудня 2013 р. найбільшу частку становили інвестиції у промисловість (31%), фінансову та страхову діяльність (26,4%), оптову та роздрібну торгівлю (26,4%) [6, с. 139]. Однак, ці галузі у сучасних реаліях порівняно з 2013 роком стали більш ризикованими (наприклад, як наслідок військового конфлікту постраждають вугільнодобувні та фармацевтичні підприємства Донбасу, через фінансову нестабільність, проявом якої є “галопающий” темп інфляції та істотне зростання валютного курсу постраждала банківська сфера тощо). Однак, тим не менш за прогнозами експертів, перспективними з точки зору залучення інвестицій в Україні залишаються такі галузі, як сільське господарство, харчова промисловість, сфера інформаційних технологій, енергетична галузь, які дотепер залучали менші обсяги зарубіжних коштів.

6. Неефективність до теперішнього часу функції контролю над роботою окремих державних інститутів. Позитивним моментом в інституціональному аспекті забезпечення проведення реформ в Україні є створення Національного антикорупційного бюро (введеного в дію Законом “Про національне антикорупційне бюро України” від 14.10.2014 р.), яке розпочне свою діяльність з початку 2015 р. [7]. Важливим тепер залишається функціональна придатність цього органу протистояти високим показникам прояву корупції в державі, сприяти реалізації функції контролю в сфері цільового використання залучених на реформування окремих сфер коштів та тісно координуватися з діяльністю Державного агентства з інвестицій та управління національними

проектами України та Комітетом з економічних реформ України. Оскільки механізм залучення іноземних інвестицій має включати не тільки процес пошуку самих інвесторів, створення сприятливих умов для їх залучення, але й контроль за цільовим використанням цих коштів саме на реалізацію реформ в Україні.

Таким чином, вищенаведені факти дали змогу констатувати, що ключовим аспектом здійснення реформ в Україні є наявність на це відповідних коштів, які в умовах їх недостатності в державі мають залучатися з-за кордону. До основних проблем, які гальмують належне інвестиційне забезпечення проведення реформ можна віднести: декларативність “Стратегії-2020”, яка має бути законодавчо закріплена з уточненням джерел фінансування реформ (цільове використання донорських коштів для проведення реформ в окремих сферах, поширення реалізації проектів в сфері державно-приватного партнерства, залучення коштів окремих зарубіжних інвесторів тощо) і конкретних заходів реалізації; низький рівень якості діяльності вже існуючих інституцій та незадовільні зовнішні умови для їх реалізації; політична та військова загроза в окремих регіонах; неефективність функції контролю над роботою окремих державних інститутів.

### **Список використаних джерел**

1. Президент представил “Стратегию реформ-2020”: цель реформ – членство в ЕС [Электронный ресурс] / Официальное интернет-представительство Президента Украины. – Режим доступа : <http://www.president.gov.ua/ru/news/31289.html>.

2. ЄБРР заснував фонд в 11 млн. євро для підтримки проведення реформ в Україні [Електронний ресурс] / Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України : офіційне інтернет-представництво. – Режим доступу : <http://www.ukrproject.gov.ua/news/%D1%94brr-zasnuvav-fond-v-11-mln-evro-dlya-pidtrimki-provedennya-reform-v-ukraini>.

3. Підвищення України на 16 позицій у рейтингу Doing Business 2015 не є достатнім для зацікавлення інвесторів [Електронний ресурс] / Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України : офіційне інтернет-представництво. – Режим доступу : <http://www.ukrproject.gov.ua/news/pidvishchennya-ukraini-na-16-pozitsii-u-reitingu-doing-business-2015-ne-e-dostatnim-dlya-zatsik>.

4. Вайсман Е.Я. Механізм залучення інвестицій в економіку регіону на основі державно-приватного партнерства / Е.Я. Вайсман // Інвестиції: практика та досвід. – 2014. – №6. – С. 149–153.

5. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01 липня 2010 р. № 2404-VI [Електронний ресурс] / Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 40. – Ст. 524. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17?test=dCCMfOm7xBWMUzYEZiHVRKLNi4o.s80msh8Ie6>.

6. Україна у цифрах 2013 : стат. збірник / за ред. О.Г. Осауленка – К. : Державна служба статистики України, 2014. – 240 с.

7. Президент підписав антикорупційні закони [Електронний ресурс] / Офіційне інтернет-представництво Президента України. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/31467.html>

**С.О.Кравченко,**

*доктор наук з державного управління, доцент,  
професор кафедри філософії, теорії  
та історії державного управління НАДУ*

**Т.В.Якименко,**

*аспірант кафедри державної політики  
та суспільного розвитку НАДУ*

### **Вплив парламентських виборів на розвиток публічного управління в Україні**

Невід’ємною складовою розвитку публічного управління в Україні є побудова ефективної держави, що передбачає державотворчі процеси удосконалення її засад. Згідно з теорією державного управління, ці процеси включають такі основні напрями: удосконалення форми державного управління, політичного режиму і державно-територіального устрою; визначення основних цілей,

пріоритетів та стратегії розвитку держави; перерозподіл повноважень між гілками та вищими органами державної влади; зміна структури органів державної влади відповідно до функцій держави та її стратегії [1, с. 107].

У розділі I Конституції України єдиним джерелом влади визнається народ, відповідно до чого наша держава є республікою [2, ст. 5]. Більш детально форма державного правління розкривається у розділах IV, V, VI [2, ст. 85, 87, 106, 113–116]. Вітчизняний парламент, фактично, не може перетворити республіку, наприклад, на монархію, оскільки це закріплено у розділі I Основного Закону, проте цілком здатний змінити тип республіканської форми правління. Так вже відбувалося двічі протягом періоду незалежності, зокрема у 2004 р. та 2014 р., коли внаслідок прийняття законодавчих актів здійснювався перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської республіки [3; 4]. Зазначене свідчить про те, що парламентські вибори в Україні можуть реально вплинути на тип республіканської форми правління, якщо в їх результаті переважну більшість парламенту складуть представники політичних сил, що виступають за відповідні зміни.

Ст. 2 розділу I Конституції України закріплює унітарний державний устрій, тому парламент не може змінити це положення без всеукраїнського референдуму [2, ст. 2]. З цього погляду ідея федералізації України, у разі її проголошення у передвиборних програмах тих чи інших політичних сил, є практично нездійсненною. Разом з тим, унітарні держави, залежно від статусу територіальних одиниць в їх складі, поділяють принаймні на три види: централізовані; децентралізовані; регіоналізовані. В децентралізованих унітарних державах можуть створюватися автономії, а у регіоналізованих – усі адміністративно-територіальні одиниці вищого рівня набувають автономного статусу [5, с. 142–143]. Питання статусу територіальних одиниць визначаються у розділі IX, а статусу Автономної Республіки Крим – у розділі X Конституції України [2, ст. 132–136]. Ці розділи цілком можуть бути змінені вітчизняним парламентом самостійно без затвердження на референдумі. Отже, парламентські вибори здатні у підсумку спричинити зміну виду унітарного державного устрою, наприклад регіоналізацію України.

Базові положення щодо політичного режиму визначені у розділах I і III вітчизняного Основного Закону, в тому числі: визнання України демократичною державою, а народу – єдиним джерелом влади; закріплення принципів верховенства права, поділу влади, політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності; гарантування народного волевиявлення через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії тощо [2, ст. 1, 5–6, 8, 15, 69–73]. Ці базові положення, зважаючи на особливості механізму внесення конституційних змін, практично не піддаються будь-яким модифікаціям. Проте багато інших характеристик політичного режиму в Україні встановлюються у інших розділах Конституції України, а також у низці законів, що визначають питання взаємодії суспільства та влади, її підзвітності та підконтрольності громадянам, виборчої системи, механізмів реалізації політичних прав і свобод та ін. Отже, навіть без конституційних змін Верховна Рада України може шляхом прийняття законів може настільки змінити сутність політичного режиму, що він, незважаючи на формальну демократичну оболонку, поступово набуде багатьох ознак авторитаризму. Це яскраво виявилось, наприклад, під час функціонування політичного режиму в Україні протягом 2010–2013 рр. Враховуючи зазначене, парламентські вибори можуть вирішальним чином вплинути на політичний режим, якщо в їх результаті більшість у парламенті здобудуть представники політичних сил авторитарного спрямування.

Діяльність будь-якої держави має базуватися на чітко визначеній стратегії державного розвитку [6, с. 291]. Остання є основним результатом відповідного стратегічного планування, яке в державному управлінні ще розуміють як планування цілей розвитку держави [5, с. 609]. В Україні роль стратегічного документа, в якому визначаються такі цілі на середньострокову перспективу, покликана відігравати урядова програма діяльності, наявність якої передбачена ст. 114 Конституції України та Законом України “Про Кабінет Міністрів України” [2, ст. 114; 7, ст. 11]. Цілі розвитку держави у тих чи інших сферах визначаються у загальнодержавних програмах економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України, які розробляє і здійснює Кабінет Міністрів України [2, ст. 116]. До повноважень Верховної Ради України належить як схвалення Програми діяльності уряду, так і затвердження загальнодержавних програм [2, ст. 85]. Таким чином, політичні сили, що внаслідок виборів отримують більшість у парламенті,

здобувають можливості зі своїх ідеологічних позицій справляти визначальний вплив на цілі та, відповідно, стратегію розвитку держави через прийняття зазначених програмних документів.

Структура органів державної влади у загальному вигляді визначається у низці статей розділів IV–VIII Конституції України [2, ст. 76, 83, 85, 89, 98, 101, 106–107, 113–114, 116–118, 112, 124–125], а також у базових законодавчих актах, насамперед у Законах України “Про Кабінет Міністрів України”, “Про центральні органи виконавчої влади”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про судоустрій і статус суддів”, “Про прокуратуру”. У цих та інших законах встановлені завдання та функції різних видів органів державної влади. Наприклад, Законом України “Про центральні органи виконавчої влади” визначена структура відповідної системи, яку складають міністерства, служби, агентства, інспекції і центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, та встановлені функції органів виконавчої влади кожного з цих типів [8, ст. 1, 7, 13, 16–17, 21, 24]. Отже, в результаті виборів більшість місць у парламенті можуть зайняти депутати від партій, які налаштовані на зміни у системі органів державної влади та шляхом коригування базових законів здійснять відповідні структурно-функціональні перетворення.

Таким чином, парламентські вибори справляють потужний, хоча й опосередкований вплив, практично на всі основні напрями державного будівництва. В їх результаті формується вищий законодавчий орган держави, який через законотворчу діяльність, в тому числі конституційні зміни, визначає засади розвитку держави, а, відповідно, і в цілому публічного управління.

### *Список використаних джерел*

1. Державне управління: основи теорії, історія і практика : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи ; за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
2. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print1406533405079590>
3. Закон України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV // Уряд. кур’єр. – 2004. – 10 груд.
4. Закон України “Про відновлення дії окремих положень Конституції України” від 21 лют. 2014 р. № 742-VII // Голос України. – 2014. – 1 берез.
5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління. – 2011. – 748 с.
6. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
7. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII // Голос України. – 2014. – 1 берез.
8. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI // Голос України. – 2011. – 9 квіт.

**М.М.Стадник,**

*доктор філософських наук, професор  
кафедри політичної аналітики і прогнозування НАДУ*

**В.С.Дяченко,**

*аспірант кафедри економіки праці та розвитку  
сільських територій Національного університету  
природокористування і біоресурсів України*

### **Публічне управління як чинник сталого розвитку**

Ще в кінці минулого сторіччя світове співтовариство прийшло до погодженої думки про те, що перехід до сталого розвитку суспільства стає єдиним розумним шляхом розвитку людства, передумовою реалізації об’єктивної потреби сучасності привести життя людини та розвиток суспільства у відповідність до природних процесів. У ході конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.) було визначено, що сталий розвиток

(англ. *sustainable development*)- це такий розвиток, який забезпечує потреби сучасного суспільства, не ставлячи під загрозу здатність наступних поколінь задовольняти свої власні потреби. У 2003 році на сесії Генеральної Асамблеї ООН у Нью-Йорку було ухвалено Концепцію забезпечення сталого розвитку на період до 2017 року, яка започаткувала глобальне партнерство країн світу задля досягнення сталого розвитку суспільства. Вихідними положеннями Концепції є:

- забезпечення природно-екологічної стійкості на основі теорії біотичної регуляції навколишнього середовища;
- формування стійкого економічного розвитку на основі радикально модифікованої ринкової системи;
- забезпечення тісного міжнародного співробітництва та кооперації для досягнення цілей сталого розвитку [1, с. 45].

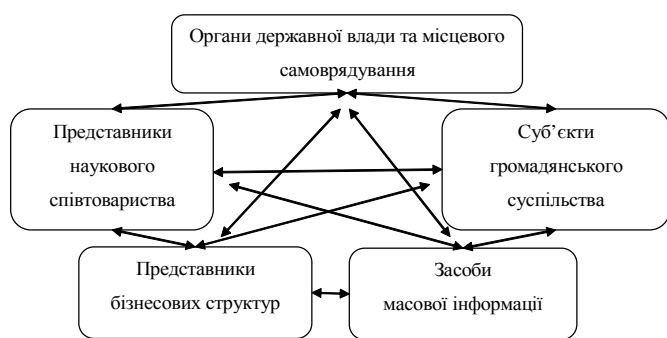
В резолюції Генеральної Асамблеї ООН (Нью-Йорк, 2010 р.) відмічено, що:

- зростає значення глобального партнерства та солідарності між народами світу;
- лише спільними зусиллями можна подолати глобальні проблеми і забезпечити сталий розвиток [1, с. 46].

І, оскільки, метою переходу України до сталого розвитку є забезпечення високої якості життя нинішнього і майбутніх поколінь на основі збалансованого розв'язання проблем соціально-економічного розвитку, збереження навколишнього природного середовища, раціонального використання та відтворення природно-ресурсного потенціалу держави, саме тому, розробка стратегії та довготривалих програм соціально-економічного розвитку й охорони навколишнього природного середовища в контексті сталого розвитку має базуватись на таких принципах:

- пріоритетність національних інтересів, національної культури та національної ідентичності у загальноцивілізаційному поступі світового співтовариства;
- одержаний від господарської діяльності результат не може бути меншим від шкоди, заподіяної навколишньому природному середовищу;
- всі перетворення мають бути спрямовані на утвердження засад гуманізму, демократії та цінностей громадянського суспільства.

Залучення громадянського суспільства, яке водночас являється і суб'єктом публічної політики (див. рисунок), до реформування державної політики Стратегією державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затвердженою Указом Президента України № 342/2013 від 25 червня 2013 року, визначено як стратегічне завдання органів державної влади [2].



### Суб'єкти публічної політики

для сільськогосподарських виробників, з врахуванням їхньої віддаленості від адміністративних центрів, сприяють формуванню вчасних та ефективних управлінських рішень відповідно до поточних змін кон'юнктури ринку.

Оскільки, публічна політика стає не лише специфічною формою комунікації суб'єктів політичного процесу, а й необхідною умовою подальшого розвитку демократії в нашій державі, а публічне адміністрування сприяє впровадженню демократичних цінностей та сталому розвитку нашої держави, тому з метою становлення публічного управління в Україні необхідно:

1. Підвищити рівень підготовки державних службовців до роботи в умовах публічної діяльності влади.



2. Розширити коло наукових інтересів у сфері формування засад публічності політичної та управлінської діяльності.
3. Інтенсифікувати процес впровадження електронного урядування.
4. Розробити теоретико-методологічні основи публічної політики в Україні шляхом проведення семінарів, круглих столів, конференцій з обміну досвідом, в тому числі і з колегами з країн ЄС, що мають досвід публічної політичної діяльності.

#### **Список використаних джерел**

1. Пухкал О. Г. Формування засад громадянського суспільства як фактор сталого соціально-політичного розвитку / О. Г. Пухкал // Сталый розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення: матеріали V міжнар. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 10-11 жовт. 2014 р./ за заг. ред. О. Ю. Бобровської. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2014. – С. 45–47.
2. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації [Електронний ресурс] : Указ Президента. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>

#### **В.О.Чмига,**

*кандидат наук з державного управління,  
доцент, начальник управління підготовки наукових  
та науково-педагогічних кадрів, доцент кафедри  
державного менеджменту НАДУ*

#### **Р.О.Ясько,**

*аспірант кафедри державного менеджменту НАДУ*

### **Орієнтири публічного управління та ключові засади формування кадрового потенціалу гуманітарної сфери**

У контексті цивілізаційних викликів, що постали нині перед Україною, надзвичайно важливим є усвідомлення того, яким чином має бути забезпечено реформаторський прорив суспільства. Подолання наслідків тривалого періоду малокваліфікованої та безвідповідальної політики керівництва держави, якій були притаманні непослідовність і непереконливість рішень з головних питань національного розвитку, відмова від демократичних засад політичного діалогу, що, зрештою, спровокувало гострий політичний конфлікт, потребує принципово нових підходів до державного управління, а фактично – трансформації його у повноцінне публічне управління.

Фахівці наголошують що однією з провідних причин трагічних подій зими 2013–2014 років у Києві, сепаратистських рухів у східних та південних регіонах держави, анексії Криму є масштабна гуманітарна криза, викликана системним ігноруванням гуманітарного складника в державній політиці та пригніченням у житті суспільства фундаментальних гуманістичних цінностей, культурних та освітніх традицій [1, с. 31].

Розвиток гуманітарної сфери, без чого неможливим є прогресивний поступ українського суспільства, багато в чому залежить від кадрового забезпечення. Тож формування кадрового потенціалу для всіх складових гуманітарної сфери (освіти, культури тощо) є нагальним як з точки зору розвитку державотворчих процесів, так і в контексті інтеграції українського гуманітарного простору в загальноєвропейський культурний ландшафт.

Слід зазначити, що формування якісного кадрового потенціалу гуманітарної сфери ускладнюється низкою чинників, з-поміж яких чи не найголовнішими є:

- незадовільний матеріальний рівень працівників гуманітарної сфери та низький соціальний престиж їхньої праці;
- глибока фахово-професійна нереалізованість значної частини населення;
- бюрократизм і політичний корпоративізм у царині кадрової політики;
- відсутність державної інформаційної політики, яка б мала супроводжувати актуальні гуманітарні процеси в Україні.

В умовах економічної кризи і низької конкурентоздатності економіки, очевидно, що інноваційна діяльність у гуманітарній сфері має стати національним пріоритетом розвитку України [2].

А це, в свою чергу, передбачає визначення підґрунтя щодо створення кадрового потенціалу для гуманітарної сфери.

На нашу думку, ключовими засадами формування кадрового потенціалу гуманітарної сфери є:

- гарантування доступної якісної освіти, що відкриватиме людині можливості до самореалізації та забезпечення високої якості життя;
- визначення політичних, економічних та соціокультурних механізмів і пріоритетів консолідації українського суспільства;
- підвищення рівня правової та громадянської культури в Україні, що включає заходи інформаційного, освітньо-виховного та нормативного характеру;
- використання позитивного досвіду реалізації інновацій та модернізація освітньо-наукової сфери;
- відданість демократичним цінностям та формування гуманітарної політики в діалозі з громадянським суспільством.

Останнє, як бачимо, цілком співвідноситься з орієнтирами публічного управління. Тож попри те, що системна криза, сконцентрувавши зусилля на «авральному» вирішенні завдань відновлення функціональності основних суспільних інститутів в Україні, тимчасово посунула на другий план стратегічні побудови (на кшталт формування єдиного соціогуманітарного простору держави), якнайшвидше утвердження стратегічного процесу перебудови суспільства на європейських засадах є обов'язковою умовою виживання країни в умовах постійно зростаючої глобальної конкуренції за ресурси, території та сфери гуманітарного впливу.

#### *Список використаних джерел*

1. Системна криза в Україні: передумови, ризики, шляхи подолання : аналіт. доп. / Я. А. Жаліло, К. А. Кононенко, В. М. Яблонський [та ін.]; за заг. ред. Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2014. – 132 с.
2. Шляхи оптимізації національної культурної політики в Україні: Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1618/>

#### ***Л.В.Ільченко-Сюїва,***

*кандидат наук з державного управління, доцент,  
доцент кафедри управління національним господарством  
та економічної політики НАДУ*

### **Регулювання банківської діяльності в Україні: проблеми та перспективи інституціоналізації стрес-тестування**

Підписана Україною та країнами ЄС “Угода про Асоціацію між Україною, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами” [1] сформувала низку першочергових завдань для Уряду України, а також органів державного управління, серед яких і Національний банк України. Серед основних напрямів євроінтеграційних процесів визначають реалізацію економічної та фінансової складової Угоди [1]. Проблеми реалізації економічної складової досить часто піднімаються і обговорюються як представниками органів державної влади та і науковцями як України, так і кран-членів ЄС. Але, на жаль, дуже мало уваги приділяється необхідності інтеграційних процесів у фінансовій сфері та пов'язаним із ними проблемами. Як відомо країни ЄС, навіть якщо вони не є членами зони обігу євро, провадять єдину фінансовому політику з усіма її специфічними рисами як: спільні положення щодо фіскальної політики, політика суспільних видатків, спільна монетарна політика (Єврозона), спільне регулювання і нагляд за належним функціонуванням банківської системи [5] тощо. Реалізуючи політику євро інтеграції Україна змушена буде прийняти спільні європейські “правила гри” і у фінансовій сфері. Так, відповідно до Угоди Ст.125-128 [1] Україна бере на себе зобов'язання щодо інституціоналізації пруденційного нагляду та забезпечення результативної діяльності інвесторів та стабільного функціонування фінансових установ.

Незважаючи на багаторічний досвід у розбудові ринкових економічних відносин і державного регулювання лібералізованих фінансових систем, остання фінансово-економічна кри-

за показала надзвичайну актуальність подолання думки про економічну систему в цілому, і фінансову сферу зокрема, як арену дій некорегованих саморегульованих ринкових сил, що виникло внаслідок розповсюдження теорії “*laissez-faire*” – функціонування вільного некорегованого ринку. Насправді, ринок в цілому, і фінансовий ринок зокрема, дійсно має здатність до саморегуляції, але разом із тим залишаються і ситуації неспроможності ринку, усунення яких і наштовхує на необхідність державного втручання в економічні процеси. Особливо необхідність державного регулювання стає актуальною в умовах фінансово-економічних криз, які стають причиною колосальних фінансових збитків. Нещодавно було створено спеціальний європейський орган державного управління – Європейську адміністрацію з питань функціонування банківської системи [5], на яку було покладено повноваження щодо регулювання банківської діяльності і пруденційного нагляду за банківською системою об'єднаної Європи.

Одним із сучасних механізмів у державному регулюванні та пруденційному нагляді за діяльністю банківських установ є передбачення вразливості останніх, до моменту виникнення надзвичайних ситуацій пов'язаних із поширенням фінансово-економічних криз, – це стрес-тестування. На сьогодні стрес-тестування є найбільш поширеним методом аналізу фінансового стану фінансових установ, оскільки відповідно до вимог Базельського комітету з банківського нагляду “банки, які використовують внутрішні рейтинги, повинні здійснювати ретельне стрес-тестування для оцінки достатності капіталу” (в рамках БАЗЕЛЬ ІІІ) [4]. Сутність стрес-тестування полягає в тому, щоб попередньо зрозуміти, що може трапитися, які ризики можуть статися, а з тим, які збитки може мати той чи інший окремих банк, та вся банківська система, в цілому за тих чи інших обставин. Існує багато визначень стрес тестування (основними з яких є визначення Міжнародного валютного фонду, Банку міжнародних розрахунків [3]), на основі яких кожен центральний банк, як основний регуляторний орган у сфері банківської діяльності, сформулював своє власне бачення. Так, за даними Національного банку України “стрес-тестування – метод кількісної оцінки ризику, який полягає у визначенні величини неузгодженої позиції, яка наражає банк на ризик та у визначенні шокової величини зміни зовнішнього фактора – валютного курсу, процентної ставки тощо. Поєднання цих величин дає уявлення про те, яку суму збитків чи доходів отримає банк, якщо події розвиватимуться за закладеними припущеннями. Стрес-тестування широко використовується для оцінки кредитного ризику, ризику ліквідності, валютного ризику, ризику зміни процентної ставки та вартості активів. Метою стрес-тестування є оцінка ризиків та визначення спроможності протистояти потрясінням на фінансовому ринку” Існує три основні методи проведення стрес-тестування: тест чутливості, тест сценаріїв, і тест екстремальних величин [2].

В Україні практика стрес-тестування не є, на жаль, поширеною. Вимоги до стрес-тестування знайшли своє відображення в Постанові НБУ №460 “Про схвалення Методичних рекомендацій щодо порядку проведення стрес-тестування в банках України” від 6 серпня 2009 р. Незважаючи на формально затверджені норми та деталізацію методології, представники українського банківського сектора практично не використовують стрес-тести (ні “*зверху-вниз*”, ані “*внутрішні*”). Хоча, на сьогодні стрес-тестування є одним з найважливіших елементів управління банківськими ризиками, а його адекватна реалізація має ряд позитивних наслідків.

По-перше, приймаючи європейські правила, не можна прийняти їх частково, а отже, суттєвого перегляду потребуватиме політика банківського нагляду відповідно до європейської єдиної стратегії подолання потенційних ризиків, нівелювання негативних наслідків фінансових криз і зовнішніх шоків.

По-друге, запровадивши таку європейську практику дозволить Україні адекватно оцінити стан фінансових установ та банківської системи як єдиного цілого, оцінки їх стабільність в кризових умовах. Періодичне та транспарентне стрес-тестування на всіх рівнях дозволить підвищити рівень довіри до банківської системи як на внутрішньому ринку, так і на зовнішньому; заохочуватиме міжнародних інвесторів звертатись за послугами банківських фінансових посередників, тим самим стимулюючи розвиток економічної системи як єдиного цілого.

Але існує і низка негативних проявів, серед яких найбільш дискусійним є оприлюднення результатів стрес-тестування, що, за певних умов, не сприяє стабілізації ситуації на фінансових ринках. Іншим негативним проявом є той факт, що стрес-тестування не поширюється на небанківські фінансові установи, які фактично є повноцінними гравцями фінансового ринку, але,

на які, фактично, не поширюється регуляторні діяльність центрального банку. Цей аспект також потребує детальної уваги і досліджень. Іншим питанням для дискусії залишається здатність регуляторного органу (центрального банку) проводити стрес-тестування на належному рівні, а не для “галочки”.

### **Список використаних джерел**

1. Кабінет Міністрів України – Офіційна Інтернет-сторінка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=246581344](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=246581344)
2. Про схвалення Методичних рекомендацій щодо порядку проведення стрес-тестування в банках України : Постанова НБУ від 6 серп. 2009 р. № 460 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rbc.ua/ukr/top/show/stress-testy-provalil-31-evropeyskiy-bank-iz-91-08122011211300>
3. Bank for International Settlements – Офіційна Інтернет-сторінка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bis.org>
4. Blaschke W. Stress Testing of Financial Systems: An Overview of Issues, Methodologies, and FSAP Experience / W. Blaschke, T. Jones, G. Majnoni, S-M. Peria. – IMF Working Paper, 2001.
5. European Banking Authority – Офіційна Інтернет-сторінка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eba.europa.eu/>

**Л.В.Литвинова,**

*кандидат психологічних наук, доцент,  
доцент кафедри інформаційної політики  
та електронного урядування НАДУ*

### **Сучасні комунікації публічного менеджменту: виклики сьогодення**

Впровадження основних засад розвитку інформаційного суспільства в Україні дає можливість забезпечити позитивні зміни у взаємодії публічних органів влади і громадян, збільшити рівень захисту прав і свобод людини та її добробуту, активізувати участь громадян у суспільно-політичних процесах, сприяти розвитку демократії, підвищити конкурентоспроможність України, ефективність державного управління. Розвиток інформаційно-комунікативної взаємодії забезпечить перехід суспільства у ручище інноваційного розвитку, з розвинутими клієнт-центрованими сервісами послуг у різних галузях, зокрема в освіті, науці, культурі, охороні здоров'я тощо. В діяльності державних органів все більшу роль починають відігравати принципи відкритості, гнучкості, прозорості.

На сьогодні державні структури все більше зацікавлені у роз'ясненні, інформуванні та популяризації своєї діяльності. Інформація, що доведена до відома громадськості, має сприяти збільшенню капіталу довіри до роботи державного апарату. Важливим аспектом розвитку інформаційного суспільства стає налагодження двосторонньої комунікації між владою і громадянами, надання можливості використання технологій «електронної демократії», створення інтерактивних сервісів для громадян, які представляють органи влади на всіх рівнях – державному, регіональному, місцевому.

У науці державного управління домінуючим є дуалістичний підхід до комунікації та інформаційного обміну: в аспекті внутрішньо організаційних комунікацій – це зв'язки між структурними елементами прийняття рішень і зовнішніх комунікацій – це інформування громадськості про діяльність органів влади. Оптимальне інформаційно-комунікативне середовище має формуватись як у зовнішньому інформаційному просторі, так і всередині, у процесі управлінської діяльності. Лише такий підхід здатний зробити комунікацію державних службовців адекватною сучасним викликам інформаційного суспільства [1; 2; 4]. За допомогою системи публічного менеджменту, спрямованої на формування нової комунікативної моделі суб'єкт-суб'єктного типу, змінюється комунікативна взаємодія між бюрократією та суспільством у цілому. У зв'язку з цим основне вміння, якого потребує сучасний державний менеджер, полягає в здатності бути гнучким комунікантом, спроможним взаємодіяти з політиками, адміністративними працівни-

ками та громадськістю. Тож розвиток парадигми класичного, модерністського управління, яке спиралось на ідеали інструментальної раціональності, привело до становлення постмодерністських принципів управління. Визначальними стали ідеї комунікативної раціональності, а сучасні управлінці покликані стати високоінтелектуальними, цілеспрямованими і функціонально універсальними менеджерами [3].

Комунікація з громадськістю діє як регулюючий і координуючий механізм у взаєминах держави і суспільства, що забезпечує стабільність і ефективність функціонування суспільного організму в цілому.

### **Список використаних джерел**

1. Комунікативна парадигма суспільного розвитку : навч. посіб. / О. В. Соснін, А. М. Михненко, Л. В. Литвинова. – К. : НАДУ, 2011. – 220 с.
2. *Конечкая В. П.* Социология коммуникации : учебник / В. П. Конечкая. – М. : Междунар. ун-т бизнеса и упр., 1997. – 304 с.
3. *Курасова Є. А.* Престиж державних службовців: структурно-функціональний аналіз / Є. А. Курасова // Актуальні проблеми держ. упр. : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 4 (22). – С. 218–229.
4. *Литвинова Л. В.* Сучасні проблеми формування організаційної культури державних службовців / Л. В. Литвинова // Вісн. НАДУ, 2008. – № 3. – С. 53–59.

### **С.А.Квітка,**

*кандидат філософських наук, доцент,  
викладач кафедри державного управління  
та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ*

### **Бізнес як соціально-політичний актор: теоретико-методологічні підходи**

Роль, яку бізнес відіграє у житті сучасного суспільства, не могла не привернути до нього пильної уваги з боку наукового співтовариства і перш за все представників наук пов'язаних з державним управлінням. Ця тема набула особливої актуальності з активізацією участі України у глобалізаційних процесах та посиленню ролі держави у соціально-економічному житті суспільства. Некерований розвиток бізнесу почав гальмувати подальший прогрес країни і суперечити загальносвітовим тенденціям у цій сфері. Тож, на нашу думку, вивчення феномену співпраці та партнерства влади та бізнесу у сучасних умовах є нагальною проблемою, тим більше що у “західній” науці вже накопичена чимала теоретична база з цього приводу. Оскільки глибокий аналіз взаємодії держави та бізнесу в Україні тільки починається, теоретико-методологічні підходи до цього питання, які вже напрацьовані у світі, можуть стати основою для подальших досліджень українських особливостей цього феномену.

Серед великої кількості наукових підходів щодо вивчення бізнесу як соціально-політичного актора можна виділити такі, що на сьогодні є найбільш визнаними при аналізі взаємодії влади та бізнесу.

Першою, за часом, виникла концепція “індустріальних відносин”, яка розглядає систему влада-бізнес в якості мінливої матриці узгоджуваних взаємодій між державою, роботодавцями та профспілками на рівні фірм і галузей. Держава і бізнес разом з профспілками беруть участь у виробленні і застосуванні правил, мета яких зберігати мир, регулювати суперечки і генерувати передбачуваність. Даний підхід виходить з того, що існує обмежений набір видів діяльності, які постійно необхідно здійснювати, щоб координувати роботу в індустріальних суспільствах. Як наслідок, вони набувають форму, приблизно схожу у всіх суспільствах, що перебувають на аналогічній стадії розвитку. Зазначимо, що таких країн стає дедалі все менше і Україна знаходиться у процесі переходу від “індустріальної” до “постіндустріальної” стадії розвитку.

Концепція “індустріальних відносин” головним стрижнем суспільно-політичних та соціально-економічних відносин вбачає питання інтересів, влади, контролю та конфліктів, які лежать в основі трудових відносин. При цьому питання про механізми та технології їх вирі-

шення відходять на другий план. Цим пояснюється відхід від традиційної концентрації уваги виключно на інституціональних аспектах та прагнення до вивчення більш широкого кола соціальних явищ, що впливають на відносини працівників, працедавців та влади.

Прихильники “інструменталістської” концепції взаємовідносин бізнесу і влади цього підходу стверджують, що держава в сучасному суспільстві є знаряддям економічно панівного класу капіталістів. У відповідності з уявленнями інструменталістів, клас капіталістів, в умовах демократії, практично повністю підпорядковує своїй волі державний апарат і здійснює за його допомогою політичне панування над суспільством, над підлеглими класами, насамперед робітничим класом. Інструменталісти вказують на найважливіші способи, техніки, за допомогою яких капіталісти перетворюють свою економічну могутність в політичну владу, підкоряють державу власній волі. Серед них: безпосередня участь бізнесу в роботі державного апарату і в тісно пов'язаних з державою групах з розробки політики; фінансування політичних партій та кандидатів; лобістська діяльність окремих капіталів, галузей і підприємницьких спілок; маніпулювання політичною свідомістю виборців за допомогою підконтрольних капіталу мас-медіа.

Зосереджуючись на суб'єктивних, міжособистісних відносинах між капіталістами і чиновниками і цілеполагаючих формах впливу перших на других, інструменталісти не бачать, що ці відносини і форми впливу відіграють другорядну роль у механізмі класового панування.

Досить слушно відзначив Н. Пуланзас: “Віносини між буржуазним класом та державою є об'єктивними відносинами. Це означає, що якщо функція держави у визначеній соціальній формації та інтереси пануючого в цій формації співпадають, то це витікає з самої системи: безпосередня участь членів пануючого класу у державному апараті є не причиною, а наслідком, і більш того, можливістю, і при тому випадковою можливістю и притом випадковою можливістю цього об'єктивного співпадіння” [3, р. 245].

Для капіталізму є характерним унікальний інституціональний розподіл між “економічним” і “політичним”. Держава в капіталістичному суспільстві приймає форму відносно ізольованого від економіки так би мовити “надбудованого” над нею апарату публічної влади. Вона виключена з продуктивного ядра економіки, в якій провідну роль грає приватний капітал. Тобто можна казати про те, що у капіталістичній системі політична влада відсторонена від організації виробництва відповідно до свої власних політичних критеріїв. Але, будучи, в цілому відстороненою від організації процесу капіталістичного виробництва та накопичення, держава та, перед усім, політична еліта, об'єктивно залежать від капіталістичної економіки.

Роль бізнесу як важливого політичного актора також може бути проаналізована і з точки зору більш загальних методологічних підходів, характерних для сучасної науки державного управління. Зокрема це стосується плюралістичного підходу в рамках якого бізнес розглядається як одна з груп інтересів або груп тиску. При цьому не віддаючи перевагу будь-якій з численних класифікацій цих груп, важливо визначити ту роль, яку вони грають в політичному житті сучасного суспільства.

Їх взаємодія з інститутами держави має велике значення, оскільки саме у соціально-економічній сфері узгодження позицій груп інтересів та держави є визначальним фактором державної політики. Існує ярко визначена політична складова у діяльності цих груп, оскільки державні інститути є виразником балансу інтересів різних груп, які пронизують суспільство знизу доверху. Як тільки у суспільстві, у міру його розвитку, відбуваються зміни, змінюється і структура балансу інтересів. Це неминуче призводить до відповідних модифікацій у законодавстві та у співвідношенні повноважень між різними гілками влади. При цьому головне завдання полягає в тому, щоб не нав'язувати рішення окремим групам, а зуміти привести до консенсусу найбільш великі та впливові з їх числа [4, р. 20].

Найбільш широко в сучасній західній політичній науці стосовно бізнес-асоціаціям використовується термін “група тиску”. І хоча деякі фахівці не бачать суттєвої різниці між такими поняттями, як “групи інтересів” і “групи тиску”, термін “група тиску” найчастіше ототожнюється з “протекціоністськими” групами. Відстоюючи, насамперед, матеріальні інтереси своїх членів, вони мають можливість застосовувати санкції, тобто здійснювати прямий тиск, щоб домогтися своїх цілей. Однак можна погодитися з тією точкою зору, що такого роду однозначне тлумачення дій “протекціоністських” груп явно переоцінює значення методів впливу на владу і, навпаки, недооцінює роль компромісу і націлених на співпрацю з урядом форм узгодження інте-

ресів. Можна погодитись з тим, що більш коректно використовувати це поняття стосовно до тих угруповань і організацій, які домагаються свого, спираючись головним чином на власну силу і на залежність влади від цієї сили. Причому головне тут не методи, не демонстрація грубої сили, а здатність реалізувати свої цілі. Тиск же може бути самим “делікатним” і навіть непомітним для стороннього ока [1].

Плюралістична концепція посередництва розглядає процес функціонування держави, як тиск різних груп інтересів і розподіл, відповідно, влади в суспільстві. Виходячи з цього, плюралізм, можна визначити як систему представництва інтересів, в якій складові її елементи організовані у невизначену безліч складних, добровільних, конкуруючих, неієрархічних і таких, що самовизначаються (як щодо типу, так і сфери інтересів) утворень, які спеціально не ліцензуються, не визнаються, не субсидуються або яким-небудь чином не контролюються (у відношенні вибору лідерства чи вираження інтересів) державою і не прагнуть до монополії репрезентативної активності серед відповідних утворень.

При даному підході державне управління суспільством являє собою власне розподіл урядом дефіцитних ресурсів під тиском зацікавлених груп, які є активними чинниками політичного процесу, тоді як держава в особі уряду виконує функцію реагування на діяльність зацікавлених груп. Тобто можна відзначити, що плюралістичний підхід є обмеженим у тому відношенні, що він акцентує увагу скоріше на уряді, ніж на державі в цілому. Він не враховує таку дуже важливу обставину, що учасники політичної діяльності з боку держави мають свої власні інтереси, які включаються в процес формування політики. Отже, плюралістичний підхід не дозволяє в повній мірі досліджувати політику, як систему взаємопов'язаних відносин держави і суспільства, в якій держава є не просто агентом відповіді на виклики груп тиску, а активним учасником кооперації. При плюралізмі групи інтересів здійснюють тиск на політичні еліти більш спонтанним чином.

На нашу думку найбільш вдалою для аналізу взаємодії влади та бізнесу є концепція “корпоратизму” оскільки вона виникла як критичний відгук на недоліки плюралістичного підходу до посередництва інтересів. На противагу плюралізму корпоратизм розглядає державу як найважливішого інституціонального елемента відносин між групами інтересів і політикою. У класичному визначенні, яке запропонував у 1974 р. Ф.Шміттер, сучасний корпоратизм визначається як “система представництва інтересів, складові частини якої організовані в кілька особливих, примусових, неконкурентних, ієрархічно впорядкованих, функціонально різних розрядів, офіційно визнаних або дозволених (а то й просто створених) державою, що наділяє їх монополією на представництво в своїй області в обмін на відомий контроль за підбором лідерів і артикуляцією вимог і прихильностей” [2, с. 15].

Можна відрізнити авторитарний і ліберальний корпоратизм. Останній є особливим типом участі великих організованих груп у виробленні державної політики, по перевазі в області економіки, що відрізняється високим рівнем міжгруповий кооперації. Ліберальний корпоратизм не претендує на підміну інституційних механізмів парламентського та партійного правління, але в той же час сприяє більшій інтегрованості політичної системи. Його не можна ототожнювати лише з консультаціями і співпрацею уряду і зацікавлених груп. Його відмінна риса – високий ступінь кооперації між самими цими групами у виробленні економічної політики. Сутнісними характеристиками ліберального корпоратизма є високий рівень інституційної інтеграції конфліктуючих груп і висока ступінь кооперації між самими цими групами у виробленні державної політики. Прихильники концепції ліберального корпоратизма вважають, що зацікавлені групи виконують в умовах демократії, поряд з артикуляцією інтересів і “тиском” на владу, надзвичайно важливу функцію контролю за діяльністю державної адміністрації (підрозділи якої самі є групами інтересів).

#### *Список використаних джерел*

1. *Перегудов С. П.* Группы интересов и Российское государство / С. П. Перегудов, Н. Ю. Лапина, И. С. Семенов. – М. : Эдиториал УРСС, 1999. – С. 350.
2. *Шмиттер Ф.* Неокорпоратизм / Ф. Шмиттер // Политические исследования. – 1997. – № 2. – С. 14–22.

3. Poulantzas N. The Problem of the Capitalist State / N. Poulantzas // Ideology in Social Science: Readings in critical social theory / Ed. By R. Blackburn. London : Collins, 1973. – P. 382.
4. Richardson J. (ed.) Pressure Groups. – Oxford : Oxford University Press, 1994. – P. 288.

**Д.Я.Кучма,**

кандидат філософських наук, доцент,  
доцент кафедри глобалістики, євроінтеграції  
та управління національною безпекою НАДУ

### **Можливості забезпечення глобальної безпеки: методологічний аналіз**

1. Сучасна глобальна ситуація виникла як наслідок взаємодії прибічників та противників проекту однополярного світу. Опір проекту зробив неможливим продовження реалізації його у колишньому вигляді тому, що він викликав низку негативних наслідків небезпечних для усього світу. А для їх усунення звичний спосіб вже не вистачає ресурсів, що, в свою чергу, породжує ще більш загрозливі процеси. Очевидним є необхідність трансформації глобальних стратегій провідних акторів світової політики для зміни ситуації. Ці проекти, стратегії, програми зумовлюються підходом, не змінивши якого неможливі перетворення. Але учасники політичного процесу підходи змінювати не бажають, що викликає нерозуміння того, як в сучасних умовах діяти далі. Саме ця ситуація, яка розгортається у нас на очах, і отримала назву глобальної кризи. Специфіка її в створенні загроз всьому людству, тому актуальним стає завдання – забезпечення глобальної безпеки, на відміну від безпеки національної, міжнародної та безпеки окремих видів діяльності та сфер соціуму. Таким чином криза щільно пов'язана з безпекою, досягнення якої можливо, за звичним баченням, через подолання кризи. Розрив цього кола є проблемою, яка полягає у відсутності або небажанні зрозуміти те, що вихід з кризової глобальної ситуації можливий лише за умови зміни підходу, який до неї привів. Тому саме з аналізу цього підходу, в якому сформовані знання, що описують та кваліфікують небезпечну ситуацію, потрібно починати роботи щодо її зміни. Але розглядати окремо підхід як методологічну норму ми не будемо, а зосередимось на аналізі основних понять (у зв'язку з підходами, в яких вони розроблені), які визначають характер знань о предметі дослідження.

В рамках теми розглянемо основні поняття, які використовуються для опису: глобальної ситуації – це поняття “кризи”; шляхів виходу з неї – “забезпечення глобальної безпеки”.

2. Загально визнаного поняття “криза” в науці не існує, тому в різних контекстах йому надаються різні значення, що не вносить ясності в розуміння ситуації, яка цим поняттям означається. Чому так відбувається потрібно з'ясувати. В ході аналізу, на нашу думку, необхідно: а) визначити підхід, в якому визначені поняття; б) виділити основні його значення; в) віднести ці значення до його денотату (те що означається поняттям); г) встановити відповідність/невідповідність поняття денотату; д) визначити можливість використання поняття в комунікації та текстах. Матеріалом для аналізу нами було взято 20 дефініцій з довідників та наукових текстів. В результаті їх розгляду, виявлено два підходи, в яких зроблені ці визначення: натуралістичний та системодіяльний [1, с. 281–286].

У дефініціях, даних у *натуралістичному підході*, в їх визначальних частинах характеризуються такі значення: А) *об'єктивні процеси* які плінуть в об'єктах (системах) як *критичні*, тобто такі, що можуть, суттєво порушити нормальне функціонування систем та зруйнувати їх [2]. Б) *діяльність* соціальних суб'єктів у якій існує (а) розрив між цілями та засобами їх досягнення; (б) який оцінюється як небезпечний, загрозливий для існування системи, (в) наслідком чого є все те, що визначається у п. А [6]. Наведені значення “кризи” як “процеса” і “діяльності” не виражають її сутності, і не мають відповідного денотату.

Таким чином: а) в понятті відображається: *об'єкт* (система) в критичному стані та розриви в процесах діяльності, які оцінюються як загроза його нормальному існуванню; *невизначеність причин*, які створюють небезпечну ситуацію, що тягне за собою неясність шляхів її змін; б) при використанні в практиці поняття “криза” з наведеними значеннями воно ясності в опис глобальної ситуації не вносить, шляхи виходу з неї не визначає.



3. У *системодіяльнісному підході* “криза” трактується, як накладання двох різних ситуацій: а) *об’єктивної*, в якій фіксуються наслідки діяльності, та – б) *в пізнанні*, пов’язаної із *дефіцитом понять*, уявлень та схем опису цих наслідків, як реалізації проектів і програм трансформації систем. Із вищезазначеного слідує, що “криза” існує не в об’єктах (системах) дійсності, а в головах людей, звичних способах мислення та діяльності, неадекватних ситуації, а вихід із неї необхідно шукати в розробці нових методологічних засобів, застосування яких і дозволять знайти вихід у вирішенні проблеми [1, с. 188].

Таким чином, підхід визначає: а) необхідність *перенесення предмета аналізу* ситуації з вивчення природного або технічного матеріалу на форми та методи пізнання і діяльності та їх методологічне забезпечення; б) *причину* появи кризової ситуації – у відсутності адекватних методологічних засобів її опису, що призводить до неадекватності, недостатності знань як про об’єкт (систему), так і структури діяльності пов’язані з ним; в) *алгоритм дій* щодо подолання кризи (розробка, уточнення понятійного апарату, форм та методів пізнавальної діяльності; на їх основі – корегування програм, проектів діяльності; організація та управління їх реалізацією).

4. Можливості *забезпечення глобальної безпеки* вимагають відповіді на два запитання: *що таке* глобальна безпека і *як її забезпечувати*. Почнемо з першого. Поняття “глобальна безпека” в науці в достатній мірі не розроблено, а різноманітність значень, які їй надаються, свідчить про науковий пошук у досить широких предметних галузях. Для вирішення поставленого завдання, нами досліджувалось 14 дефініцій. В результаті їх аналізу, виявилось, що усі вони визначені в рамках *натуралістичного підходу*. Результати аналізу і реконструкції поняття “глобальної безпеки” виглядають наступним чином. А) Дефініції “глобальна безпека” містить в собі всі недоліки визначення загального поняття – “безпеки” [4]. Б) Визначення всіма авторами проводилось логічним прийомом: “через найближчий рід і видову відмінність”, при цьому родовими поняттями в яких фіксується значення, називались: а) *об’єкт* – як деякий еталон з визначеними властивостями (“стан цивілізації”, “діяльність” як специфічний об’єкт, “нешкідливий для середовища цивілізації”); б) *процес* (стан як момент зупиненого процесу) – який визначає безпечний стан об’єкту (“захист”, “стан цивілізації”, “стан відносин”, “стан захищеності певних об’єктів”). Нами виявлена помилка у логіці побудови дефініції, яка полягає в тому, що “глобальна безпека” – поняття відносно і повинно визначатися логічним прийомом “через відношення”; в) *оцінка* (на нашу думку, “*захищеність*” може трактуватися як результат процедури оцінювання діяльності захисту, в якій здійснюється впізнання наявності чи відсутності певних властивостей у об’єкта, що підлягає захисту, за фіксованим критерієм). Такими критеріями в дефініціях називаються: *наявність* – “сталого розвитку” (без вказівки – розвитку чого?), “розвитку інтересів”, “економічного розвитку”; *відсутність* – “дестабілізації ситуації”, “криз, конфліктів, війн”. Але в дефініціях не зафіксованими залишаються: а) система в рамках якої формується ситуація і її структура; б) відносини та зв’язки, що є предметами оцінки; в) те, що саме підлягає оцінці; г) зв’язок між діяльністю та критеріями оцінки. Наведені значення поняття “глобальної безпеки”, як “об’єкту” і “процесу”, не виражають її сутності, не можуть бути віднесені до об’єктів дійсності, бо не мають денотату. Реконструкція “захищеності” як “оцінки” виявилась коректною, бо дійсно безпека означає позитивну оцінку ситуації.

Таким чином, виділені нами основні значення “глобальної безпеки” в дефініціях свідчать про те, що: а) “глобальність” об’єктів, безпеку яких потрібно забезпечувати, не знайшла поки ще відповідного забезпечення поняттями глобалістики; б) не виявлена специфіка цього поняття відносно загального поняття “безпеки”; в) у більшості дефініцій “глобальна безпека” пов’язується з “захищеністю”, яка є результатом діяльності захисту; стратегію досягнення захисту від загроз неможливо реалізувати на практиці через те, що процес продукування нових “загроз” не зупиняється завдяки відсутності/неповноті знань про ситуацію і “захищеність” стає таким чином недосяжним ідеалом; г) в дефініціях змішуються описові та оціночні знання (напр., оціночні знання використовуються в функції описових), що не припустимо тому, що кожне з них має свою логіку та форми застосування, що робить тексти з їх виростанням незрозумілими; причиною такої неясності дефініцій є помилка, яка в логіці називається “неясність та розпливчастість ознак, які входять у поняття, яке визначає” [3]. Із наведеного вище випливає відповідь на друге запитання поставлене на початку тези: як забезпечувати глобальну безпеку? Її забезпечити неможливо тому, що не виявлена її сутність.

5. В рамках *системодіяльнісного підходу* поняття “глобальної безпеки” підпорядковано загальному поняттю – “безпеці”. Тому коротко зупинимось саме на ньому. Безпека та небезпека, які повинні розглядатися разом, можуть бути осмислені лише в відношеннях і зв’язках між системами діяльності в рамках деякого глобального цілого. Ці системи кооперуються завдяки розподілу праці, а результатом їх функціонування є створення продуктів потреби людей, що саме складає основу організації суспільства. Відносини та зв’язки між діяльними структурами можуть як сприяти нормальному відтворенню, функціонуванню та розвитку системи, так і перешкоджати цьому. Функціональна структура таких ситуацій виглядає наступним чином. В ході встановлення відношень між діяльними структурами їх представники вивчають ситуацію, фіксують реальні та потенційні перешкоди, прогнозують хід розвитку подій, *оцінюють* можливість появи негативних явищ у майбутньому та кваліфікують їх для прийняття рішень щодо подальшої реалізації функції системи.

Однією з форм таких оцінок ситуації і є визначення її як “безпечної” або “небезпечної”. Необхідність таких оцінок виникає коли в діяльності системи з’являється перешкода – зовнішня, або внутрішня (джерело збитку при цьому виділяється і відокремлюється від системи, яка уражається). А процедура оцінювання є важливою для вироблення відповідного відношення до ситуації, від чого залежать наступні дії. Саме оцінка ситуації як небезпечної є основою для розгортання специфічної форми управлінської діяльності щодо забезпечення безпеки.

Така оцінка має свої специфічні характеристики. *Причиною* появи небезпечної ситуації у взаємодії діяльних структур є *дефіцит засобів та форм роботи* діячів (управлінців, виконавців), що означає пошук цієї причини всередині системи. Для порівняння – у натуралістичному підході такою причиною називається перешкоджання діяльності однієї системі іншій (з відповідним визначенням загрози у зовнішніх умовах та підступах “ворогів”). Саме оцінка такої ситуації фіксується у *понятті “небезпека”*, а оцінка діяльності системи, в якій елементи структури узгоджені, виражається *поняттям “безпека”*. *Зміст* цих оцінок: а) *породжується* дефіцитом засобів нашої діяльності в рамках фіксованої внутрішньої структури і/або зовнішніх зв’язків; б) *визначається* з певної позиції суб’єкта діяльності в системі; в) *відображає* *потенційний* характер того, що оцінюється: *можливість* появи у майбутньому певних наслідків у взаємодії діяльних структур (негативні – позначаються як “небезпечні”, позитивні та нейтральні – як “безпечні”); г) *залежить* від наявності *зафіксованих негативних явищ* (аварій, стихійних лих, тощо) у *минулому*, що є основою їх очікування та упізнання у *майбутньому* в рамках заданої ситуації. *Використовуються* ці оцінки в управлінні, коли для нормального функціонування системи виникає перешкода. Такі оцінки є основою формування відношення до ситуації і переходу до певних дій: а) за оцінкою “безпечно” стоїть дозвіл на продовження діяльності; б) “небезпечно” – означає необхідність її змін і/або розгортання специфічної діяльності щодо забезпечення безпеки [5].

Із вищенаведеного розуміння “безпеки” слідує, що “глобальна безпека” повинна розглядатися тільки в рамках системно описаної глобальної ситуації, в якій діючими суб’єктами виступають різні соціальні утворення, які мають свої цінності та цілі діяльності і які вступають у взаємовідношення та встановлюють кооперативні зв’язки. *Ситуація* нормально функціонуючої системи (глобалізованого цілого), в діяльності якої враховано *можливість* появи негативних наслідків і яка віднесена в майбутнє – *оцінюється* як “глобальна безпека”, що створює умови продовження реалізації програм творіння. Іншими словами, оцінюються відношення між наявним та майбутнім станом системи та можливість появи негативних явищ. Така оцінка конструктивна лише в рамках чітко визначеної ситуації, тому завжди обмежена і відносна.

У глобальному управлінні неможливо врахувати всі можливі негативні наслідки людської діяльності через брак повноти знань, що створює передумови появи у майбутньому негативних явищ. *Можливість перешкод* продуктивній діяльності, які можуть заважати нормальному функціонуванню систем *оцінюються* як “небезпечні”. Саме фіксація цих перешкод та усвідомлення причини їх появи – дефіциту засобів та методів діяльності – створює предметне поле розгортання *діяльності забезпечення глобальної безпеки* та робить її відносно можливою.

6. Висновки. Можливості забезпечення глобальної безпеки визначаються в залежності від обраного підходу до пізнання ситуації та організації діяльності. У натуралістичному підході

вважається *можливим* досягнення глобальної безпеки, що вже в світовій політиці перетворилось в окрему мету без ясного розуміння того, що таке “глобальна безпека” як об’єкт управління, і як її можливо забезпечити. Намагання діяти в умовах такої невизначеності деяких міжнародних акторів всупереч спротиву інших втягує людство в хаос, що створює ситуацію ще більш небезпечною. Системодіяльнісний підхід трактує забезпечення “глобальної безпеки” як окремий вид управлінської діяльності у структурі реалізації глобальних стратегій, програм, проектів розвитку людської цивілізації, побудови “світлого майбутнього”, тощо. Тому акцент у дослідженнях та діяльності необхідно зміщується з фантомної мети досягнення абсолютної безпеки на побудову конструктивних глобальних програм творення (які поки ще відсутні), в рамках яких забезпечення “глобальної безпеки” може стати осмисленим видом управлінської діяльності.

### **Список використаних джерел**

1. Государственное управление в сфере национальной безопасности: словарь-справочник / состав. : Г. П. Сытник, В. И. Абрамов, В. Ф. Смолянюк и др. ; под общ. Редакцией Г. П. Сытника. – К. : НАДУ, 2012. – 496 с.
2. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
3. Кондаков Н. И. Логический словарь-справочник : 2-е изд., исправленное и дополненное / Н. И. Кондаков. – М. : Изд-во “Наука”, 1975. – С. 428.
4. Національні інтереси України: ступінь реалізації та загрози : матеріали круглого столу (Київ, 27 листоп. 2013 р.) : у 2 ч. / за ред. Г. П. Ситника, Л. М. Шипілової. – К. : НАДУ, 2013. – Ч.2. – С. 47–58.
5. Рац М. В. Концепция обеспечения безопасности / М. В. Рац, Б. Г. Слепцов, Т. Г. Копылов. – М. : Касталь, 1995. – 84 с.
6. Энциклопедия государственного управления в России : у 2 т. / под общ. ред. В. К. Егорова ; отв. ред. И. Н. Барциц : Т. I. ; отв. ред. И. Н. Барциц. – М. : Изд-во РАГС, 2008. – 552 с.

**Д.В.Кіслоє,**

кандидат політичних наук, доцент,  
докторант кафедри державного менеджменту НАДУ

### **Ризики інформаційних трансформацій у державно-управлінських системах**

Актуальність наукових досліджень систем державно-управлінського інформаційно-комунікаційного забезпечення не тільки не втрачає свого значення, а, навпаки, в умовах кризових ситуацій приймає все більш виразний характер [1, с. 163, 164]. При розробці державних управлінських систем виникають вимоги до якості, надійності, достовірності та встановлення багатьох інших параметрів інформаційно-комунікаційного забезпечення процесів підготовки, прийняття та реалізації рішень. В складних умовах сучасних загроз та негативних впливів, інформаційних воєн, недоброякісної конкуренції, безпосередньої дезінформації тощо виникають особливі вимоги до збереження та перетворення інформації, необхідної для всіх внутрішніх управлінських процесів та зовнішньої реалізації для ефективної життєдіяльності соціуму.

Правильність сприйняття та розуміння управлінських рішень залежить від: а) якості всіх вихідних операцій з інформаційними потоками та їх кількісних параметрів; б) ступеня захисту та складності відповідних комунікаційних систем, по яким ця інформація циркулює; в) форми та методів обробки, редагування й оформлення вихідного інформаційного продукту; г) принципів використання різних видів маркетингових комунікацій, через які реалізується вихідна управлінська інформація. Тому розбудова ефективних та надійних некомерційних маркетингових систем органів державної влади є актуальним завданням реформування структур державного управління.

Проблемам державно-управлінської інформації та функціонуванню маркетингово-комунікаційних систем присвячена значна кількість сучасних практичних розробок та наукових праць

[2; 3]. Але гострота дискурсу навколо цих понять та їх дефініцій вказує на необхідність наукового осмислення та обґрунтування практичних заходів щодо реалізації цього напрямку управлінської діяльності.

Проблеми планування та експлуатації систем інформаційно-комунікаційного забезпечення, у тому числі, й маркетингових комунікацій виконавчої влади у взаємодії із суспільством є вельми актуальними тому, що на їх основі виникає та формується як загальний, так і конкретний практичний досвід різних верств і поколінь соціуму, закріплюються традиційні та формуються нові форми життєдіяльності людей: позитивізм, прагматизм та раціональність засвоєння та виконання рішень, що реалізуються в різних організаційних структурах. Результативність цих комунікацій багато в чому залежить від рівня та ефективності влади, яка, у свою чергу у тому числі, є наслідком якісних комунікаційних стратегій використання інформаційного ресурсу та інформаційно-комунікаційного наповнення внутрішнього управлінського середовища.

Таким чином, ризики спотворення та деформації інформаційних потоків в межах внутрішнього управлінського середовища виникають від впливу різноманітних загроз у місцях накопичення і обробки інформації та безпосередніх інформаційних трансформацій.

Видатний німецький філософ Н.Луман, розглядаючи роль прийняття рішень у системах управління інформаційного суспільства, зауважував, що інформація не є стабільною, а виступає як деяка динамічна субстанція, що трансформується. За його думкою вона є явищем, яке, при актуалізації втрачає свою внутрішню інформаційну сутність (тобто перестає бути інформацією) і перетворюється на знання [4, с. 631]. Отже, у системах прийняття рішень оперують знаннями, що утворюються через комунікативну трансформацію вхідної по відношенню до системи управління інформації.

Розглядаючи зв'язок інформації та рішень, які приймаються, Н. Луман звернув увагу на особливий характер співвідношень вхідного та вихідного інформаційних потоків однієї внутрішньої управлінської системи [2; 5]. З одного боку, рішення залежить від інформації, а точніше від методу та якості перетворення (через фільтрацію і трансформацію) інформації в знання. З іншого боку, саме рішення є важливим джерелом інформації, яку потребують об'єкти управління – населення, бізнес-кола, різні соціальні групи, індивіди тощо. Тобто реалізація рішень можлива знову тільки через інформацію тому, що вона є природним продуктом рішення.

Отже, відбуваються трансформації інформації у внутрішньому управлінському середовищі по відношенню до загального зовнішнього середовища, звідки й надходять відповідні інформаційні потоки. При цьому безпосередній процес прийняття рішень розглядається як одночасна технологія генерації нової та “несподіваної” інформації, яка тільки після її обробки (редагування) стає інформаційним продуктом, що реалізується через різні канали у зовнішнє середовище.

Залежність від все зростаючої кількості рішень, які іноді мають суперечливий або не зовсім зрозумілий, подвійний, закамфльований тощо зміст, але виступають на єдиному інформаційному полі, вносить не тільки дискомфорт для споживачів інформації, а й надає соціуму рис “суспільства ризику”. Н. Луман ототожнював сучасне інформаційне суспільство зі “суспільством ризику” в його розумінні. Отже, постійна потреба суспільства у новітній інформації є не стільки безпосереднім наслідком неповноти знань, скільки, насамперед, ситуативною залежністю життєдіяльності від множини рішень. І саме тут виникає проблема комунікативної експертизи та участі експертів у трансформаціях інформації у базові (для прийняття рішень) знання з позицій об'єктивності їх використання. Через індивідуальність і непередбачуваність уподобань експертів, їх можливі скриті наміри, психологічні особливості, емоційний стан тощо виникають відповідні спотворення та деформації знань, що використовуються при прийнятті управлінських рішень. Це може приводити до виникнення рішень не адекватних до ситуацій, особливо в умовах кризових явищ або в умовах, які несумісні з цільовими орієнтирами розвитку держави. Отже, виникають ризики щодо стабільного існування та розвитку суспільства, а також загрози “дрейфу” від цінностей та фундаментальних національних інтересів соціуму країни до їх поступового підпорядкування егоїстичним корпоративним інтересам кланів, транснаціональних організацій, промислово-фінансових груп, у тому числі, інших держав.

Отже, інформаційна селекція на всіх етапах комунікаційних застосувань може бути залежною від реального цивілізаційного або корпоративно-орієнтовного стану “дрейфу” від традиційно або ментально визначених базових, націоутворюючих для даної країни первинних і кінцевих цінностей до бажання чи спрямування жити та розбудовувати соціальний устрій на основі нових, інородних макрополітичних і макрокультурних систем, які або нав’язані, або є наслідком будь-яких інших внутрішніх чи зовнішніх стимулів і мотивів.

Незалежно від напрямку розвитку, дрейфуюча система управління перманентно знаходиться у стані нестабільності або відсутності самокритичного оцінювання рішень, що приймаються. Поки йде загальний пошук оптимальних програм діяльності в нових умовах існування, управлінська система залишається дуже вразливою від внутрішніх та зовнішніх викликів.

Оскільки провідною сферою реалізації будь-якого типу дрейфу соціальних систем виступає інформаційно-комунікаційне забезпечення владних структур і діяльність засобів масової інформації, що знаходяться під впливом світових культурних домінант та інтересів медіа-магнатів – їх власників. Їх комунікаційний тиск на свідомість населення та виконавців управлінських систем може призводити до ризиків виникнення конфліктних ситуацій та кризових явищ будь-яких сфер життєдіяльності суспільства.

Задля компенсації, протидії та нейтралізації ризиків трансформаційних інформаційних ушкоджень управлінських систем необхідно, насамперед, постійно переосмислювати стан і перспективи взаємодії та взаємозв’язку понять інформації та рішення. Це може встановлюватися через виміри ступенів активності, інтенсивності, щільності або обмеженості інформаційних потоків між зачиною внутрішньою управлінською системою та зовнішнім середовищем. Отже, процес селекції та захисту інформації повинен постійно співвідноситися з вольовим моментом оцінки та впливом на вузли перетворень у внутрішньому управлінському середовищі в системі: “інформація – знання – рішення – інформація”. Без вольового впливу операційна зачиною система не зможе підтримувати сама себе, продовжувати життєві цикли свого існування [4, с. 632]. Тобто, в умовах жорсткої конкуренції у всіх сферах діяльності державно-управлінські інформаційні системи ніколи не зможуть залишатися пасивними.

Ризики також виникають з-за темпів розвитку нових соціально-політичних і економічних явищ, з-за швидкості змін інформації, з-за значного збільшення кількості суб’єктів, що приймають та оприлюднюють свої рішення. Одночасно все більше і більше громадських організацій, соціальних інститутів тощо виникає або припиняє своє існування на основі тих чи інших рішень. Ці процеси значно ускладнюють заходи щодо нейтралізації ризиків від деформації інформаційних потоків на всіх стадіях їх опрацювання та трансформації. Отже вирішення вищезначених проблем можливо тільки на основі комплексних багатогалузевих розробок, що включають синтезовані методології системного, інституціонального та логіко-математичного підходів.

### **Список використаних джерел**

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1. : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с.
2. Луман Н. Общество как социальная система / Н. Луман. – М. : Логос, 2004. – 323 с.
3. Бебик В. М. Інформаційно-комунікаційний менеджмент у глобальному суспільстві : психологія, технології, техніка публік рилейшнз : монографія / В. М. Бебик. – К. : МАУП, 2005. – 438 с.
4. Иванов В. Ф. Массовая коммуникация: монография / В. Ф. Иванов. – Киев : Академия Украинской Прессы, Центр Свободной Прессы, 2013. – 902 с.
5. Луман Н. Невероятные коммуникации / Н. Луман // Невероятные коммуникации. – Вып. 3. – СПб., 2000 // Цит. за : Иванов В. Ф. Массовая коммуникация: монография / В. Ф. Иванов. – К. : Академия Украинской Прессы, Центр Свободной Прессы, 2013. – 902 с.
6. Луман Н. Глобализация мирового сообщества: как следует системно понимать современное общество / Н. Луман // Социология на пороге XXI века: новые направления исследований. – М. : Интеллект, 1998 // Цит. за : Иванов В. Ф. Массовая коммуникация: монография / В. Ф. Иванов. – К. : Академия Украинской Прессы, Центр Свободной Прессы, 2013. – 902 с.

**В.І.Мельниченко,**  
кандидат історичних наук, доцент,  
доцент кафедри державознавства і права НАДУ

## **До питання вдосконалення механізму захисту прав та свобод громадянина і людини в Україні**

Європейська перспектива Української держави значною мірою визначається не проголошенням тих чи інших суспільних пріоритетів, але цілеспрямованою та послідовною адаптацією вітчизняного публічного управління до вимог європейського адміністративного простору. Зокрема, в частині послідовного та неухильного забезпечення прав та свобод громадянина і людини. Суспільні реалії засвідчують що відкидання застарілих, невідповідних умовам політичного плюралізму та економічної багатоманітності форм та засобів захисту прав особи не компенсується утвердженням нових. Дії держави в багатьох випадках є суто рефлексорними, зумовленими вибором між потребою задекларувати нові підходи та обмеженістю ресурсів та засобів їх повноцінної реалізації. Свідченням цього є й зростаючий потік звернень до Європейського суду з прав людини. Назріла практична потреба в пропозиції ефективних інструментів та механізмів захисту прав і свобод не забезпечується відповідним пошуком науковців, що й обумовлює актуальність звернення до цього питання.

В механізмі захисту прав і свобод людини відповідно до загальноцивілізаційних тенденцій має суттєво зрости роль судового захисту прав і свобод. Усвідомлення фактичної нерівності фізичної особи і суб'єкта владних повноважень і суді зумовила виокремлення адміністративної юстиції як системи спеціалізованих судів для вирішення адміністративно-правових спорів у спеціальному порядку. Слід відзначити, що з набранням чинності Кодексу адміністративного судочинства (КАС) України з 1 вересня 2005 р. започатковано формування вітчизняної адміністративної юстиції.

Водночас, окреслилися і певні негативні моменти в розвитку цього інституту. Відбулося певне коригування навіть сенсу його існування. Ч.1 ст. 2 КАС проголошує: “Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ” [3]. Однак, починаючи у 2009-2013 рр. до КАС уведені ст. 183-1, 183-3, 183-4, 183-5 183-6, які регламентують порядок розгляду окремих категорій справ за позовами суб'єктів владних повноважень до фізичних та юридичних осіб.

Свого часу адекватність судової форми захисту прав і свобод умовам демократичного розвитку справедливо обґрунтовувалася тим, що законність або незаконність рішень, дій чи бездіяльності суд встановлює у відкритому змагальному процесі. Натомість прокурор встановлював це відповідно до власного праворозуміння, що й викликало справедливу критику збереження загального нагляду прокуратури за додержанням законності. Однак при прийнятті Закону України “Про судоустрій і статус суддів” до КАС було введено ст. 183-2, якою передбачене “скорочене провадження” [8]. На наш погляд, скорочення термінів розгляду справи не компенсує суттєве зниження якості коли суддя “розглядає справу в порядку скороченого провадження одноособово, без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі” (ч. 4 ст. 183-2 КАС). Тим більше, що адміністративні справи значною мірою розглядаються місцевими загальними судами (у 2013 р. 30% справ, у першому півріччі 2014 р. – 31%) [1], а забезпечити спеціалізацію суддів, як умову більш професійного розгляду справ, в цих судах проблематично.

Викликає заперечення і обмеження удвічі (до шести місяців) терміну звернення до суду шляхом внесення змін до ч. 2 ст. 99 КАС. Тим самим законодавець фактично підштовхує позивача до вирішення адміністративно-правового спору не в досудовому порядку, а в судовому. Слід зазначити, що Конституційний Суд України, визнавши у Рішенні 13 грудня 2011 року № 17-рп/2011 таке обмеження конституційним [9], фактично ухилився від аналізу обставин справи, тож в окремій думці суддею КСУ В.І.Шишкіним було вказано на ігнорування Судом правової позиції, сформульованої в Рішенні КСУ від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005: “Зву-

ження обсягу прав і свобод – це зменшення кола суб'єктів, розміру території, часу, розміру або кількості благ чи будь-яких інших кількісно вимірюваних показників використання прав і свобод, тобто їх кількісної характеристики” [9].

В контексті порушених питань видається доцільним відновлення функціонального покликання адміністративних судів як інструментів забезпечення кращого захисту суб'єктивних прав та законних інтересів особи у відносинах із суб'єктами владних повноважень.

Практично не забезпечується ефективне використання інституту адміністративної скарги для захисту прав громадянина і людини. Реалізація конституційного права особи на звернення (ст. 40) у відносинах із публічною адміністрацією стикається із суттєвими проблемами. Декларативність положень Закону України “Про звернення громадян” [6] та недостатнє врахування специфіки розгляду адміністративних скарг громадян органами публічної влади не компенсовані підзаконною регламентацією. Зокрема, вісім позицій затвердженого Кабінетом Міністрів України Класифікатора звернень громадян стосується форми і суб'єкта звернення, одна – його результатів, жодна – процедури розгляду [5]. Тож, наприклад, виконання визначених у ст. 18 вказаного Закону прав громадянина при розгляді адміністративної скарги ніде і ніким не фіксується. Тим самим викладені у даній статті нормативні приписи фактично позбавлені самостійного значення – їх ігнорування може бути хіба що підставою малоімовірного (оскільки заявник одразу не звернувся до суду) судового оскарження дій (бездіяльності) суб'єкта владних повноважень при розгляді адміністративної скарги. Розміщена для загального відома інформація про роботу із зверненнями громадян органами виконавчої влади не відображає ані результатів розгляду цих звернень, ані власне роботи з ними – тільки загальну статистику [2]. Між тим громадяни звертаються до органів виконавчої влади не заради фіксації самого факту звернення, а для вирішення конкретної справи по суті.

Із прийняттям нового. Закону України “Про прокуратуру”, пп. 33 п.5 р.ХІІ якого передбачив виключення із Закону України “Про звернення громадян” ст. 29, практично ліквідовано зовнішній нагляд за додержанням встановлених вимог суб'єктами розгляду звернень [7].

З огляду на те, що будова системи виконавчої влади, не передбачаючи дублювання компетенції підрозділів, тим більше органів, зумовлює розгляд адміністративних скарг тими посадовими особами, які безпосередньо причетні або до призначення осіб, чії рішення, дії або бездіяльність оскаржуються, або до й безпосередньо до прийняття оскаржуваних рішень (вчинення дій), слід повернутися до сформульованої ще у 1998 р. [4, с. 45] ідеї запровадження адміністративної квазіюстиції шляхом створення спеціалізованих підрозділів в межах системи органів виконавчої влади, організаційно відокремлених від активної адміністрації та покликаніх забезпечити неупереджене вирішення публічно-правових спорів за процедурою, наближеною до судової.

Таким чином, оскільки європейську перспективу важко сумістити із нерозвиненим та неефективним механізмом захисту прав і свобод людини і громадянина слід ужити змістовних заходів по забезпеченню первинного призначення адміністративної юстиції і прискореному формуванню адміністративної квазіюстиції

### *Список використаних джерел*

1. Аналітичні таблиці за 2013 рік // Офіц. веб-портал “Судова влада”. – Режим доступу : [http://court.gov.ua/sudova\\_statystyka/fghnnnm/](http://court.gov.ua/sudova_statystyka/fghnnnm/)
2. Інформація про роботу зі зверненнями громадян, що надійшли до Кабінету Міністрів України у 2013 році. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=247026743&cat\\_id=244866718](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247026743&cat_id=244866718)
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 лип. 2005 р. № 27476-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.
4. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К., 1998. – 61 с.
5. Про затвердження Класифікатора звернень громадян : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 верес. 2008 р. № 858 // Офіц. вісн. України. – № 73. – Ст. 2461.
6. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
7. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII // Голос України. – 2014. – 25 жовт.

8. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 лип. 2010 р. № 2453-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 41-42, № 43, № 44-45. – Ст. 529.

9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України “Про судоустрій і статус суддів”, Кримінально-процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 100. – Ст. 3665.

**С.О.Москаленко,**  
*кандидат наук з державного управління,  
начальник відділу маркетингу, організації,  
моніторингу та координації управління організації  
фундаментальних та прикладних досліджень НАДУ*

### **Створення консолідованих електронних інформаційних ресурсів для наукової підтримки розвитку публічного управління**

На порядку денному розвитку суспільних наук дедалі гостріше постає питання про об'єднання вчених навколо головного предмета і об'єкта досліджень – суспільства й людини в ньому. Такою сферою людської діяльності, де реально може відбутись і вже відбувається стирання міждисциплінарних кордонів, є вироблення, впровадження і здійснення публічних політик – особливого способу організації суспільного життя, присутнього у діях і влади, і підвладних, і держави, і громадянського суспільства [1, с. 7].

Становлення галузі науки “Державне управління” повинно проходити з урахуванням сучасних тенденцій світового розвитку наукової комунікації та управління інформаційними ресурсами. Без цього немає сенсу говорити про перспективи переходу до публічного управління.

Науково-технічний прогрес, виникнення нових інформаційних засобів та можливостей своєчасного отримання необхідної інформації дали змогу, з одного боку, значно оптимізувати інформаційне забезпечення фахівців галузі державного управління, а з іншого – спрямувати зусилля на опанування і створення нових інформаційних продуктів і послуг.

Проблеми інформаційно-аналітичного забезпечення органів державного управління, вважають фахівці, значною мірою залежать від таких складових: 1) особливості інформаційних процесів, що визначають характер обміну інформаційними ресурсами; 2) стан національного інформаційного простору (національний інформаційний простір – вся “сукупність інформаційних потоків як національного, так і іноземного походження, які доступні на території держави”); 3) використання інформаційних технологій [2].

Наукова громадськість уже не перший рік обговорює питання, як покращити адміністрування та управління, щоб перетворити інформацію на ефективні рішення і знання. І це завдання не лише розвинених держав, оскільки в кожній країні публічний сектор є одним з найбільш потужних виробників знань. В Україні органи державної влади і місцевого самоврядування, установи освіти, науки, культури, охорони здоров'я, громадські організації, органи самоорганізації населення тощо також потребують сучасних методик та інформаційно-комунікаційних технологій для надання якісних послуг [3].

Звісно, певні зрушення в окресленій царині мають місце. Водночас варто зазначити, що такі напрацювання носять дещо еkleктичний характер, і хоча майже кожне окреме відомство чи організація має власні, іноді суттєві, досягнення, для поєднання наявних інформаційних ресурсів не вистачає ні адміністративних, ні фінансових можливостей.

Багато баз даних (або баз знань), мережевих навчальних і наукових ресурсів є доступними лише для невеликої кількості користувачів через технологічні чи організаційні обмеження, часто відбувається неефективне використання або дублювання вже наявних ресурсів.

Тож постає питання про створення консолідованих електронних інформаційних ресурсів для наукової підтримки розвитку публічного управління. Тим більше, що сьогодні для прий-



няття дієвих управлінських рішень потрібно виконувати такі завдання: збір інформації, яка необхідна для виконання конкретних аналітичних та управлінських завдань, її аналітико-синтетичне перетворення задля виділення істотної інформації та добування необхідних відомостей, що містяться у первинній інформації в неявному вигляді, зіставлення, узагальнення та інтерпретація відомостей, фіксація результатів оброблення в інформаційних документах [4, с. 160].

Засоби інформаційно-комунікаційних технологій, які необхідні для створення консолідованих електронних інформаційних ресурсів з метою наукової підтримки розвитку публічного управління, включають:

- технічні засоби (комп'ютери, комп'ютерні комплекси тощо);
- програмні засоби (системні, загального призначення, прикладне програмне забезпечення);
- засоби для під'єднання до мережі Інтернет та забезпечення можливості повноцінної роботи в ньому (сервери, лінії зв'язку, модеми, програми пошуку даних в Інтернеті);
- методичне забезпечення щодо використання засобів інформаційно-комунікаційних технологій.

Окремо слід вести мову про способи організації розробки і тиражування засобів інформаційно-комунікаційних технологій та забезпечення ними наукових і освітянських закладів та установ, органів влади різного рівня; критерії ефективності використання таких засобів; систему моніторингу стану інформатизації зацікавлених сторін.

Отже, актуальним завданням щодо створення консолідованих інформаційних ресурсів для органів влади є формування моделей організаційно-соціальних систем та інструментальних засобів їх підтримки, а також розроблення алгоритмів забезпечення ефективного функціонування і стійкого розвитку цих систем.

#### *Список використаних джерел*

1. Дем'янчук О. Наука про демократичну політику для (поки що) недемократичної держави / Олександр Дем'янчук // Парсонс Вейн. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики : пер. з англ. – К. : Видавн. дім “Києво-Могилянська академія”, 2006. – С. 7–14.
2. Рось А. О. Інформаційна безпека державного управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.security.ukrnet.net/modules/sections/index.php?op=printpage&artid=113>
3. Журавльов А. В. Концепція комплексного рішення щодо розвитку інформаційної інфраструктури дистанційного навчання в системі підготовки державних службовців [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10zavpds.pdf>
4. Марковець О. Створення консолідованого інформаційного ресурсу оцінювання якості надання адміністративних послуг в органах місцевого самоврядування / О. Марковець, К. Козловська // Вісн. Нац. ун-ту “Львівська політехніка”. Комп'ютерні науки та інформаційні технології. – 2013. – № 771. – С. 160–167.

**О.В.Банчук-Петросова,**  
кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри міжнародної економіки  
та маркетингу Київського університету  
управління та підприємництва

### **Запровадження національної кадрової системи в секторі безпеки й оборони України**

Сьогодні, за відсутності ефективної кадрової політики в секторі безпеки і оборони України спостерігаються порушення системної кадрової роботи з комплектування усіх складових сектору безпеки і оборони високопрофесійними кадрами які безпосередньо залучаються до виконання завдань щодо захисту національних інтересів у безпековій та оборонній сферах, що частково призвело до “управлінської кризи” та втрати довіри громадян України до силових структур держави. Отже, виконання цього важливого державного завдання передбачає формування в Україні сучасної кадрової політики сектору безпеки і оборони.

З метою ефективної реалізації вищенаведеного завдання, необхідно розробити та запровадити Національну кадрову систему сектору безпеки і оборони України.

Національна кадрова система сектору безпеки і оборони України, це сукупність кадрових інститутів та організаційних структур, об'єднаних єдиними цілями, охоплені єдиною системою стратегічного планування та кризового управління, які відповідно до Конституції України та національного законодавства здійснюють цілісне управління кадровими процесами, з метою досягнення визначених пріоритетів розвитку складових сектору безпеки і оборони на засадах державної політики національної безпеки і оборони України.

Головною метою Національної кадрової системи сектору безпеки і оборони України є гарантоване комплектування усіх складових сектору безпеки і оборони високопрофесійними кадрами які безпосередньо залучаються до виконання завдань щодо захисту національних інтересів у безпековій та оборонній сферах, підвищення їх мотивації до ефективного виконання службових завдань за призначенням, збереження висококваліфікованих фахівців, створення Президентського кадрового резерву, удосконалення структур та оптимізація кількості та чисельності сектору безпеки і оборони України, забезпечення соціальних гарантій військово-службовців, правоохоронців та дотримання їх прав і свобод.

Національна кадрова система сектору безпеки і оборони України реалізується шляхом розроблення сучасних концептуальних засад в галузі управління та кадрової діяльності, пов'язаних з плануванням та прогнозуванням формування, професійного розвитку та раціонального використання кадрів, в контексті удосконалення структур щодо оптимізації кількості та чисельності сектору безпеки і оборони України.

Правовим підґрунтям Національної кадрової системи сектору безпеки і оборони України є Конституція України, трудове, адміністративне та інше законодавство, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України, міністерств та відомств, статuti, настанови та вказівки керівників військових та правоохоронних структур держави.

Розглядаючи теоретичні підходи до вироблення та реалізації сучасної кадрової політики та кадрової системи сектору безпеки і оборони України, необхідно зазначити, що вона ґрунтується на принципах:

- законності та соціальної справедливості;
- політичної нейтральності та позапартійності;
- комплексного підходу до кадрових процесів, раціональності використання кадрів та сприяння кар'єрному розвитку;
- морально-психологічного та ідейно-виховного забезпечення кадрової політики;
- послідовності реалізації заходів у процесі управління службовою кар'єрою кожного військовослужбовця (правоохоронця);
- наукового підходу в реалізації завдань кадрової політики;
- професіоналізму, доброзичливості та етики поведінки;
- забезпечення високої мотивації до проходження військової та правоохоронної служби;
- демократичності, прозорості, відкритості та обґрунтованості процесів прийняття кадрових рішень.

Основними цілями сучасної кадрової політики сектору безпеки і оборони України є:

1) інституціональна ціль кадрової політики, яка спрямована на нормативно-правове забезпечення кадрових процесів в секторі безпеки і оборони держави, удосконалення кадрового менеджменту та роботи з персоналом, оптимізації органів військового управління. Інституціональна ціль кадрової політики має базуватись на європейських принципах публічного управління, та забезпечувати прозорість, демократичність та відкритість процесів прийняття кадрових рішень;

2) командно-розпорядча ціль кадрової політики спрямована на забезпечення військових та правоохоронних органів України високопрофесійними кадрами, що здатні на високому рівні виконувати завдання щодо захисту національних інтересів у безпековій та оборонній сферах, більш раціонально визначати потреби у силах і засобах, державних ресурсах для нейтралізації викликів та загроз. Важливою складовою цього процесу є запровадження комплексних державно-управлінських заходів, що мають за мету збереження, розвиток та професійне зростання високопрофесійних кадрів, формування Президентського кадрового резерву сектору безпеки і оборони України;

3) морально-психологічна ціль кадрової політики має за мету забезпечити ефективний морально-психологічний та ідейно-виховний вплив на персонал сектору безпеки і оборони України задля ефективної реалізації завдань військової служби. Вбачається за доцільне підвищити ефективність соціального, психологічного, патріотичного, духовного та ідейного виховання особового складу, а також забезпечити якісний професійно-психологічний відбір персоналу;

4) інтелектуальна ціль кадрової політики має за мету розвиток освіти і науки за кращими світовими стандартами, збереження та розвиток наукового потенціалу, проведення ґрунтовних наукових досліджень, спрямованих на розв'язання актуальних завдань у сфері національної безпеки і оборони;

5) мотиваційна ціль кадрової політики передбачає забезпечення дотримання передбачених державою соціальних гарантій для військовослужбовців та членів їх сімей, підвищення рівня грошового та медичного забезпечення, врегулювання житлових та інших соціальних питань для підвищення в українському суспільстві престижу військової та правоохоронної служб.

Кадрова політика сектору безпеки і оборони України є невід'ємною стратегічною складовою державної кадрової політики, що базується на державних пріоритетах з урахуванням безпекового і оборонного сектору його потреб і відповідних ресурсів, та яка забезпечує здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України.

**Т.В.Бельська,**

*кандидат наук з державного управління,  
докторант кафедри державної політики  
та управління суспільним розвитком НАДУ*

### **Німецька модель державної служби: особливості та можливість впровадження в Україні**

Для реалізації певної моделі державного управління повинні існувати певні умови і обставини. “Завдання створення ефективних державних структур, форм, методів, процедур управління не може вирішуватися тільки прямим запозиченням певних зарубіжних зразків [5]”. Водночас, вивчення і адаптація зарубіжного досвіду до українських реалій є дуже корисним. Однією з найпрогресивніших є німецька модель державної служби.

У Німеччині сьогодні немає поняття “державна служба”. Після першої світової війни з'явився термін “публічна служба”. Згідно германської доктрини, чиновник розглядається як слуга, орган і представник держави, його ідеї. На цьому постулаті ґрунтується “нова модель управління”, система підготовки чиновників в Німеччині і їх подальше просування по службі.

“Нова модель управління” – заснована на результатах діяльності, орієнтацією на споживача, гнучкому управлінні ресурсами та розмежуванням відповідальності, зокрема: орієнтир на результат діяльності; контракти з керівниками підрозділів про досягнення конкретних результатів діяльності; орієнтація на споживача (створення центрів обслуговування, розгляду скарг); передачі контрактів зовнішнім організаціям; принцип субсидіарності, який є відмінною рисою німецького права, завжди забезпечував передачу державних функцій місцевим органам влади [1].

Згідно німецького законодавства для того, щоб стати державним службовцем, необхідно бути німцем, хоча в особливих випадках закон допускає призначення чиновникам іноземців (наприклад, в якості викладача вищого навчального закладу Німеччини).

У Німеччині у сфері державної служби простежується дуже чітке офіційне розмежування між чиновниками державної служби (Beamte), які здійснюють державні повноваження і найманими особами – службовцями (Angestellte) і робітниками державних установ (Arbeiter).

Державні службовці (Beamte) вважаються агентами держави, і на них поширюється дія законодавства про державну службу. Особливий статус державних службовців (Beamte) визначається Конституцією і законами як статус не найманих працівників, а службовців державного сектора німецької держави. Вони дають клятву вірності німецької Конституції і отримують плату не за свою працю, а фінансову компенсацію за обов'язки, виконувані перед державою [2, с. 105]. На найманих осіб – службовців (Angestellte) і робітників державних установ (Arbeiter) поширюється дія трудового законодавства. Тому умови проходження служби чиновників у Німеч-

чині суттєво відрізняються від умов трудової діяльності найманих працівників: для перших вони визначаються Федеральним законом про чиновника; для службовців і робітників вони засновуються на трудовому договорі.

Заробітна плата і оклади працюючих за наймом, як й інші умови їхньої праці, визначаються тарифною угодою; оклади чиновників визначаються залежно від посади і стажу служби. Винагорода службовців устанавлюється тарифом з урахуванням їхнього віку й особливостей виконуваної роботи; чиновник має довічне призначення, службовців можуть звільнити; на відміну від чиновників робітники і службовці не несуть дисциплінарної відповідальності; на них поширюється загальне адміністративне право; для чиновників діє беззаперечна заборона на організацію страйків; для працюючих за наймом право на страйки зберігається; держава несе всі видатки з утримання чиновництва. Чиновники отримують особливу пенсію. Робітники і службовці отримують пенсію, як усі, з пенсійного страхового фонду [4, с. 49].

Федеральним законом про чиновника передбачає 16 груп чиновників. Особливу групу складають політичні та почесні чиновники.

Статус політичного чиновника визначається як “довічно призначений чиновник, який в будь-який час може бути тимчасово переведений на пенсію, бо певна займана ним посада зобов’язує його до прийняття основних політичних установок і цілей уряду”. До політичних чиновників відносяться: статс-секретарі у федеральних міністерствах, відомствах федерального канцлера та федерального президента; керівники відділів у міністерствах, відомствах федерального канцлера та федерального президента, федеральному відомстві у справах друку та інформації, адміністрації Бундестагу та Бундесрату; керівники в земельних міністерствах і канцеляріях (державні радники). Дещо інше значення має в Німеччині інститут почесних чиновників. Це особи, які мають цивільну професію, яких призначають на почесну посаду без оплати і права претендувати на особливе соціальне забезпечення. До них відносяться присяжні, виборні консули [1].

Для сучасної Німеччини характерне тісне взаємопроникнення і переплетення політичної та адміністративної сфер. На відміну від багатьох європейських країн (Великобританії, Франції та США), кар’єра державного службовця в Німеччині не є альтернативною політичній кар’єрі. Навпаки, найчастіше вона стає передумовою для успішної політичної діяльності. Чиновники мають право брати участь у діяльності політичних партій і прагнути парламентської кар’єри. Чиновники, які обрані в Бундестаг або Федеральний парламент, користуються правом двомісячної відпустки на час виборчої кампанії. Поряд з депутатською вони продовжують отримувати значну частину своєї основної платні. Крім того, вони зберігають право на отримання пенсій для державних службовців. Таким чином, чиновники в Німеччині являють собою привілейовану політичну групу.

У системі підготовки державних службовців у Німеччині важливе місце належить Федеральній вищій школі державного та муніципального управління і відповідним земельним вищим школам. У цих закладах функціонують факультети загальної адміністрації, міжнародних відносин, залізничної справи, пошти, соціального страхування, тобто там здійснюється підготовка фахівців для різних сфер державної служби. Усі програми підготовки фахівців для державної служби Німеччини передбачають обов’язкове стажування тривалістю декілька місяців у державних та місцевих органах влади, тобто у Німеччині існує оптимальний баланс між теоретичними знаннями й необхідними практичними навичками. Важливим чинником успіху німецької освітньої системи публічних службовців і високої якості її результатів є орієнтація на неперервність навчання чиновників, [4, с. 53].

Система просування по службі регламентована законами і базується на двох принципах: підвищенні кваліфікації, що підтверджується або спеціальною перевіркою і відповідною оцінкою, або здачею спеціального іспиту, і принципі поступового просування по “щабелях” державної служби. Виняток, тобто “перескакування через службову сходинку” допускаються лише за спеціальним дозволом Федеральної комісії з кадрів.

Водночас, якщо держава в особі начальника не виконає своїх зобов’язань з просування, оплати або іншими мірками турботи про чиновника, він має право домагатися відшкодування збитків [1]. При підвищенні по службі особливе місце займає політичний статус чиновника.

Отже, можемо констатувати наступне, що сьогодні в Україні є всі можливості забезпечення державних органів кваліфікованими фахівцями. Водночас необхідно: законодавчо розмежувати сферу державної служби від трудових відносин; держслужбовців розділити на дві групи:

службовці та наймані працівники; зміцнити систему довічної кар'єри на державній службі; підвищити соціальні гарантії державним службовцям. Органи виконавчої влади перетворити в організації надання послуг населенню при збереженні за ними функцій регулюючого органу.

### **Список використаних джерел**

1. *Василенко И. А.* Административно-государственное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия / И. А. Василенко. – М. : Издательская корпорация “Логос”, 2001. – 200 с.
2. *Меннинг Н.* Реформа государственного управления: международный опыт / Н. Меннинг, Н. Парисон. – М. : Всемирный банк, 2003. – 127 с.
3. *Рач В.* Система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців на шляху інтеграції України до Європейського Союзу / В. Рач // Вісн. держ. служби. – 2003. – № 1. – Режим доступу : [http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=37579&cat\\_id=37402](http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=37579&cat_id=37402)
4. *Лопушинський І.* Публічна служба Німеччини: досвід для України / Іван Лопушинський // Публічне управління. – 2011. – № 4. – С.48–54.
5. *Мельниченко В. І.* Використання зарубіжного досвіду державного управління у вітчизняній практиці // Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади. – Львів : Вид-во Нац. ун-ту “Львівська політехніка”, 2002. – С. 82–90.

**С.І.Вировий,**

*кандидат історичних наук, доцент,*

*доцент кафедри політичної аналітики і прогнозування НАДУ*

**Н.П.Дяченко,**

*аспірант кафедри політичної аналітики і прогнозування НАДУ*

### **Публічне врядування: проблеми теорії та практики**

В сучасних умовах нових глобальних викликів, пов'язаних, зокрема, зі швидкими процесами трансформації суспільства, гостро постає необхідність окреслення шляхів впровадження та утвердження публічного врядування як форми управління державотворчими процесами.

Публічне врядування та публічне адміністрування - два різновиди управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки яким держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи [1, с. 488]. Державне управління, реалізуючись через модель публічного врядування гарантує:

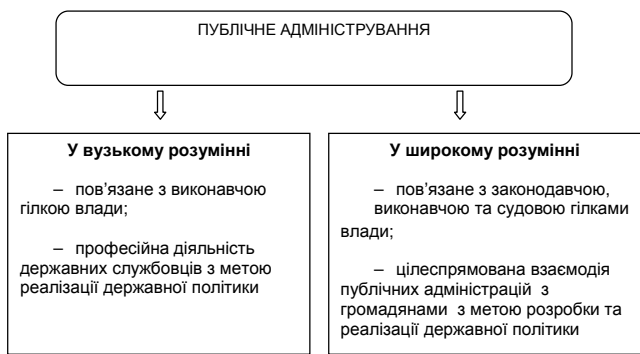
- підпорядкованість переважно закону, а не суб'єкту;
- децентралізацію;
- узгодження інтересів учасників процесу;
- відповідальність суб'єкта та об'єкта за стан системи.

Оскільки, публічне врядування передбачає функціонування універсального організаційно-правового механізму виявлення, узгодження та реалізації суспільних потреб та інтересів на основі правового формування суб'єктивних прав та обов'язків учасників суспільних процесів та переведення їх зв'язків і стосунків у конкретні правовідносини, тому, саме організаційно-правове регулювання здатне забезпечувати узгодженість та цілеспрямованість дій, які об'єктивно існують на конкретному етапі суспільного розвитку.

Публічне адміністрування, як складову публічного врядування, розглядають як у вузькому розумінні, пов'язуючи лише із виконавчою гілкою влади, так і в більш широкому, розуміючи під публічним адмініструванням всю систему адміністративних інститутів (див. рисунок).

Потребу зміни форми управління спричинили ряд факторів:

- децентралізація;
- впровадження інформаційних технологій, яке забезпечило підвищення продуктивності роботи державних установ;
- фокусування уваги на результатах, а не на процедурах;
- потреба модернізувати організаційні структури та процедури державного управління, з метою підвищення ефективної діяльності їх в публічній сфері.



### **Вузьке і широке розуміння публічного адміністрування**

все більше переходить до суспільства, потребує також і публічного адміністрування, як професійної складової процесу управління, адже, публічна сфера, як об'єкт управління, покликана виконувати найважливіші функції, що забезпечують взаємодію учасників суспільного розвитку у:

- визначенні суспільних інтересів;
- легітимізації публічної політики;
- забезпеченні досягнення визначених цілей розвитку;
- здійсненні контролю, у тому числі й публічного, за станом справ у всіх сферах життєдіяльності;
- інформаційній просвіті громадян у публічній сфері.

І, оскільки, публічне врядування в Україні, як діяльність, що забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, регіонального врядування, органів місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій та громадян з метою вироблення й реалізації державної політики в найрізноманітніших сферах суспільного життя та вирішення суспільних проблем знаходиться в стані публічного адміністрування з елементами публічного урядування, тому, з метою ефективного впровадження публічного врядування, як процесу управління державотворчими процесами, необхідно:

- забезпечити сприятливі умови для становлення та розвитку громадянського суспільства в Україні;
- модернізувати систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, направлену на ефективне формування управлінців нової формації, спроможних надавати публічні послуги на рівні європейських стандартів.

### **Список використаних джерел**

1. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук. ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] : Т. 8 : Публічне врядування / наук. ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О.Телешун (співголова) [та ін.] ; ЛРІДУ НАДУ. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.
2. Мартиненко В. М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики / В. М. Мартиненко // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во "ДокНаукаДержУпр", 2010. – № 1. – С. 16–22.

**Н.М.Дармограй,**

кандидат історичних наук, доцент,

доцент кафедри політичної аналітики і прогнозування НАДУ

### **Реформування управління та публічна політика**

Актуальність наукового дослідження щодо необхідності адміністративного реформування в багатьох країнах світу у 80-90 рр. ХХ ст. була викликана кризою держав та зростаючим об'ємом публічного сектору, нестабільністю економічного та соціального розвитку, глобаліза-

ція всіх процесів розвитку, зростання інформаційних потоків та технологій, що, безумовно, проявилася в недовірі населення до держави, її апарату. Необхідність адміністративних реформ стала очевидною, а це, в свою чергу, викликало потребу в нових наукових теоріях, розробках нових практик. Більшість країн пройшли, або проходять шлях реформування в три етапи.

Співвідношення політики і керування завжди було однієї з ключових тем як політології, так і науки державного управління. Це відображало реальний процес організації і діяльності політичних і адміністративних структур, їх місце в політичній системі суспільства. В основі проблеми співвідношення політики і управління лежить розподіл влади, розходження властивих їм функцій, а також протиставлення політики як мистецтва і управління як технології [1, с. 9].

Моделі і сценарії адміністративних реформ взаємозв'язаних чинників як причину вибору конкретної країни свого власного, унікального сценарію перетворень. Порівняльний аналіз сценаріїв адміністративних реформ в різних країнах вимагає розгляду теоретичних моделей реформ, що дозволяє осмислити не лише ділові їх елементи, але і специфіку, що визначається впливом політико-адміністративної системи, характером взаємовідношенням між обираними політиками і чиновниками, внутрішньою організацією державного сектора і ін. Для формування точнішого уявлення про контекст реформ, що проводяться, необхідно попередньо звернутися до розгляду чотирьох основних типів держав, запропонованих Дж.Олсенем, що дають уявлення про те, які політико-адміністративні умови зумовлюють зміст реформ [2, с. 31].

**Основна модель** – централізована держава (centralized state), заснована на ієрархічній взаємодії, з великим державним сектором. Відправна точка в цій моделі – “парламентський ланцюг”, що припускає, що народ, наділений суверенітетом, обирає представників для заняття ними посад в органах влади. Виконавча влада спирається на більшість в цих органах влади і має у своєму розпорядженні політично нейтральну державну цивільну службу, що має високий рівень компетентності, та включеність в процес підготовки і реалізації державної політики, включаючи реформи. Суспільство в цій моделі першочергове але, політики на чергових виборах беруть на себе відповідальність за результати що проводяться ними упродовж терміну своїх повноважень політики. Політична відповідальність організована в цій моделі ієрархічно і припускає висхідну звітність.

**Інституціональна модель** (institutional state model) представляє державу як в якості “морального суспільства”, яке засноване на історико-культурних традиціях, залежності від попереднього розвитку та підтримуються нормами, цінностями, інститутами. Роль держави зводиться до охорони морального та політичного порядку, захисту громадян від зловживань зі сторони соціальних груп, що займають привілейоване положення. Конституція, закони держави є тими інституційними стандартами, які захищають цінності більшості громадян суспільства і не можуть легітимно змінені за короткий проміжок часу. Задача політиків зводиться до захисту правил та цінностей, колективних стандартів життя суспільства та справедливості. В рамках цієї моделі концепт підзвітності виглядає таким чином: колективна підзвітність зумовлює, що кожний державний службовець може стати персонально відповідальним за стан справ в організації в якій він працює. Основним каналом впливу на владу – закони та процедури, державна служба що чітко виконує їх. Державна служба не буде автоматично змінюватися під тиском адміністративної реформи, а буде повільно адаптуватися. Типовою організаційною структурою для такої моделі держави є квазісудовий незалежний орган (незалежний орган державного регулювання з високим ступенем судової автономії), що відповідає політичному та моральному порядку та ізольований від повсякденного політичного контролю.

**Корпоративіська модель** (corporatist model state) – відповідає специфіці плюралістичних суспільств та гетерогенних політико-адміністративних систем. Держава характеризується конкуренцією декількох груп еліт, які приймають участь в процесі узгодження політичних інтересів. Статус громадян є подібним до статусу члена групи інтересів. Типова організаційна структура – колегіальна корпоративіська структура, що зумовлює представництво інтересів в уряді, де приватні та державні актори мають однаковий статус. Які в силу активності конкуруючих груп інтересів політики не можуть бути ізольовані та змушені постійно контактувати з ними та замирювати спірні інтереси. З одного боку, корпоративіська модель найбільше відповідає демократичним цінностям, надаючи можливість різним групам брати участь в процесі вироблення державної політики. З іншої – воно девальвує інститут виборів та провокує конфлікти інтересів між групами з різними об'ємами ресурсів.

**Модель “державна – супермаркет”** (“supermarket state”) – альтернативна модель демократії та політико-адміністративного контролю, що пропонує державі роль постачальника послуг з орієнтацією на ефективність та якість, а громадянам роль клієнтів, користувачів. Держава такого типу спирається на індивідуальну та управлінську відповідальність – державні управлінці наділяються високим ступенем управлінської автономії та орієнтуються на від своїх користувачів і клієнтів [1, с. 33].

Адміністративні реформи, що спираються на ідеї нового державного управління ставили собі за ціль трансформацію трьох описаних вище моделей держав у модель “державна – супермаркет”.

Т.Крістенсен вважає, що динаміка процесу реформ може бути описаною через комплекс факторів внутрішнього та зовнішнього характеру, що пояснює причини різних сценаріїв реформ в різних країнах. Моделі та програми, що пропонуються ззовні трансформуються під впливом внутрішніх факторів – політико-адміністративним традиціям країни й структурно-функціональних особливостях системи суспільства. Ці фактори накладають обмеження на коло можливих шляхів реформування та вибір способів й інструментів перетворень. Т.Крістенсен підсумовує, що зовнішні та внутрішні фактори трансформують цілі, завдання й сам дух ідей нового державного управління, в результаті чого формується індивідуальна для країни програма реформ, за якою здійснюються перетворення адміністративної системи, які дають конкретні результати та наслідки [3, с. 45].

До таких типів відносяться:

- вплив зовнішніх факторів;
- національні культурно-історичні фактори;
- конституційний дизайн та політико-адміністративна структура країни;
- управлінська деволуція;
- структурна деволуція.

Реформа державного управління не є самоочевидним пріоритетним завданням. Враховуючи величезні труднощі в подоланні опору з боку зацікавлених груп, можна сказати, що не існує ніяких причин, по яких адміністративна реформа повинна “котуватися” нарівні із структурними реформами і реформами в соціальній сфері як один з пріоритетних напрямів діяльності. Одним з переконливих аргументів може вважатися те, що реформа — не причина, а наслідок лібералізації [4, с. 12].

#### **Список використаних джерел**

1. Государственная политика и управление : учебник : в 2 ч. Ч. II. – Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / под ред. Л. В. Сморгунова. – М. : Рос. полит. энциклоп. (РОССПЕН), 2007. – 495 с.
2. Політична аналітика в системі публічного управління : навч. посіб. / авт. кол. : С. О. Телешун, С. В. Сьомін, О. Р. Титаренко та ін. ; за заг ред. С. О. Телешуна. – К. : НАДУ, 2008. – 284 с.
3. Реформа государственного управления: международный опыт. / Ник Мэннинг ; Нил Парисон ; пер. с англ. – М. : Изд-во “Весь Мир”, 2003. – 496 с.
4. Реформування управління та публічна політика : метод. реком. до практ. та семінар. занять / уклад. : С. О. Телешун, Н. М. Дармограй. – К. : НАДУ, 2009. – 36 с.

**Ю.П.Саух,**

*кандидат філософських наук, доцент,*

*доцент кафедри політичної аналітики і прогнозування НАДУ*

**О.В.Александров,**

*аспірант кафедри політичної аналітики і прогнозування НАДУ*

#### **Публічне урядування: стан та тенденції розвитку**

Управління, як сфера людської діяльності виникло разом із формуванням соціуму, а зі становленням державності виникла й об’єктивна необхідність політичного врегулювання суспільного життя, це й слугувало визначальним чинником розвитку майстерності управління.



Перші приклади свідомого управління відносяться ще до V–III тисячоліть до н.е., що було зафіксовано на глиняних табличках, які дійшли до наших днів та засвідчили існування певного регламенту управлінської діяльності у древньому Єгипті та Шумері. Існування держави без державного управління неможливе, адже, держава, як владно-політична організація суспільства, забезпечена спеціальним апаратом управління і примусу, встановлює особливий правовий порядок на певній території та виступає гарантом державного суверенітету.

У другій половині XX ст. модель ідеальної бюрократії, яку запропонував Макс Вебер, зазнала великої критики. Девід Осборн та Тед Геблер, автори концепції “оновленого уряду” (Reinventing Government), запропонували процес модернізації державного управління розпочинати з децентралізації влади шляхом учасницького менеджменту всіх секторів: державного, приватного та громадського задля вирішення проблем громади [5]. І в кінці XX – на початку XXI ст. уряди багатьох країн світу здійснили ряд реформ, які сприяли заміні традиційних механізмів управління на демократичні: з “вказувати та контролювати” на “мотивувати й отримувати результат”, спричинивши появу нових форм управління: публічного адміністрування та публічного управління (англ. – public administration and public government), як двох різновидів діяльності, що позначають два різні, хоча й взаємно доповнювані та щільно пов’язані між собою види управлінської діяльності, адже, публічне управління реалізується у ході здійснення публічного адміністрування та при умові обов’язкової публічності всієї державної управлінської діяльності. До речі, сам термін “публічне управління”, як пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики [4, с. 15], вперше використав Десмонд Кіллінг у 1972 році.

Глобальні ризики сьогодення, які загрожують світу, сформували нові виклики у сфері публічної політики [1]: потреба нейтралізації негативних тенденцій, необхідність формування ефективних управлінських рішень, досягнення намічених перспектив та усунення проявів, що перешкоджають становленню громадянського суспільства спонукали до модернізації всієї системи традиційного державного управління. Наразі, у ряді європейських країн публічне управління, як діяльність, що покликана забезпечувати ефективне функціонування цілої системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування й передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики, спричинило зміну управлінської парадигми, внаслідок чого усе більшого поширення набуває підхід до управлінських проблем з позицій урядування, т.б. як *public governance* – публічного урядування.

Процес трансформації суспільних відносин, проведення адміністративної реформи і в Україні спричинили потребу в істотних змінах змісту державно-управлінської діяльності: утвердження публічного урядування як форми управління державотворчими процесами. Аналізуючи стан сучасної української публічної політичної та управлінської діяльності варто відмітити поступове становлення принципів публічної політики:

- утвердження гласності: свобода слова, відсутність монополії на засоби масової інформації, наявність альтернативних ЗМІ;
- формування засад політичного плюралізму: свобода конкуренції та суперництва політичних еліт, зокрема правлячої політичної еліти та опозиційної;
- законодавче закріплення соціальної мобільності еліт шляхом встановлення терміну перебування при владі виборних та призначених осіб;
- формування розуміння потреб щодо дотримання балансу інтересів різних соціальних сил як важливий елемент демократичного розвитку суспільства та економічної стабільності держави;
- виокремлення законодавчих основ необхідності дотримання демократичних процедур політичного процесу;
- формування загального прогресивного поступу щодо становлення публічної діяльності, пов’язаного з розвитком громадянського суспільства в Україні [2, с. 31];
- створені Центри надання адміністративних послуг, проте, станом на 1 січня 2014 р. створено лише 120 таких центрів із необхідних 684.

Отже, публічна політика, як головний атрибут громадянського суспільства, сприяє легітимному формуванню стратегічних політико-економічних рішень, публічному схваленню політики, одночасно ж стає і засобом проведення державної політики [3].

І все ж, аналізуючи феномен сучасного державного управління в Україні варто відмітити, що воно знаходиться на стадії публічного адміністрування з елементами публічного управління. Тому, на нашу думку, в умовах поглиблення політичної кризи об'єктивна оцінка, врахування та дотримання історичних традицій українського врядування є доцільним в процесі формування державної політики.

### **Список використаних джерел**

1. Публічна політика та управління : наук. розробка / авт. кол. : С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, С. В. Ситник, С. І. Вировий. – К. : НАДУ, 2010. – 36 с.
2. Стадник М. Становлення публічної політики в Україні / М. Стадник // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. ЛРІДУ НАДУ. Вип. 40 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2014. – С. 28–33.
3. Телешун С. Ефективне управління і публічна політика як напрям реалізації політичної влади в умовах кризи / С.Телешун // Політ менеджмент. – 2009. – № 2 – С. 35-45.
4. Keeling D. Management in Government / D. Keeling (1972), London : Allen & Unwin.
5. Osborne D. Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector / D. Osborne, T. Gaebler. Reading. Mass, 1992.

**М.Г.Лашкіна,**

кандидат наук з державного управління,  
докторант кафедри державної політики  
та суспільного розвитку НАДУ

### **Публічний комунікативний простір у глобальному світі: ціннісно-предикативний погляд**

There are now more than 1.35 billion people using Facebook every month – over 860 million every day

Mark Zuckerberg 28.10.2014.

Сучасна українська реальність постійно штовхає науковий дискурс у закритий національний проблемний простір. Лише деякі науковці говорять про масштабність та глобальність подій в Україні, та їх величезний вплив на радикальні зміни у всьому світі. Тому ми будемо розглядати публічний комунікативний простір, виходячи з постулата про глобальність державотворчих проблем України та їх вплив як на внутрішні, так і на зовнішні перетворення.

Інформація від засновника популярної соціальної мережі Facebook Марка Цукерберга, що винесена в епіграф і була розміщена на його сторінці у соціальній мережі свідчить про те, що кількість користувачів тільки цієї соціальної мережі вже складає більше мільярда мешканців планети. Загальна кількість користувачів 15 найбільш популярних соціальних мереж, за даними дослідження ресурсу Ebizba, вже становить більше 2 млрд [7]. Ми не знаємо, скільки користувачів інформаційних технологій є в країнах, які закрили свої мережі й обмежили віртуальний простір до внутрішньодержавного (Іран, Північна Корея). Це свідчить не тільки про те, що в наслідок атомізації суспільств, потреба людей у спілкуванні зростає, а і про віртуалізацію соціального життя та його вплив на життя реальне. Ми змогли переконатися в цьому вже і в українських реаліях. Подібна динаміка значно змінює формат публічного політичного дискурсу та впливає на комунікативний простір як окремих державних утворень, так і світу загалом.

Тут треба зазначити декілька термінологічних особливостей використання дефініцій “публічний” та “комунікативний”. Якщо предикатом (від лат. *praedicare* проголошувати, заявляти, присуджувати) в логіці “публічного” ми обираємо визначення, що запропоновано Вейном Парсонсом, який серед основних аспектів публічного сектору визначив суспільний інтерес, то публічний простір має відповідальну тенденцію і всі, хто в ньому, в тому чи іншому вигляді, презентується повинні відповідати тренду суспільного інтересу. Водночас, суспільний інтерес сам по собі формується комунікативним простором і не може бути постійною величиною, він зміню-

вальний і дуже мінливий, а враховуючи особливості української аудиторії ще й непередбачувальний [3, с. 215]. Віртуалізація суспільного політичного дискурсу призвела до появи як мінімум двох систем цінностей. Цінності людей, що користуються інтернетом відрізняються від тих, хто дивиться телебачення. Тобто ми можемо стикнутися з проблемою, на яку вказують американські дослідники Ерік Шмідт і Джаред Коен, коли групи, що переслідуються в реальному та віртуальному світі і не мають державності, можливо, захотять її імітувати [6, с. 119]. Або визначити віртуальні території суверенітету, створювати віртуальні партії та впливати на політику (приклад кандидат в депутати по 223 округу в Києві – Дарт Вейдер, представник Інтернет партії України).

Предикатом комунікативного в публічному середовищі будемо вважати визначення комунікації Н.Лумана, який стверджує, що саме комунікація створює та утримує межі суспільства і є не тільки особливістю суспільства, але і суттю її соціальної системи, а влада є “символічним, генералізуючим комунікаційним засобом” [5]. Для українського сегмента можемо визначити предикатом публічного в комунікативному законодавчу норму Закону України “Про доступ до публічної інформації”, яка зафіксувала визначення публічної інформації, як такої, що “відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб’єктами владних повноважень своїх обов’язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб’єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації” [1].

Публічний комунікативний простір має відповідати потребам суспільних запитів та інтересів, бути відповідальним та державницьким. Тут маємо проблему, оскільки “революція гідності” продемонструвала суспільний запит для України, яка визначилась зі своїми цінностями в європейському напрямку, але не отримала відповідального порядку денного, що продемонстрували, зокрема, результати парламентських виборів 2014 року в мажоритарних округах. Привабливість європейського курсу полягає не тільки в покращенні економічного стану, але і в демократичних цінностях свободи думок, слова, пересування. Цінності Європи ґрунтуються на спільному географічному, ідейному, історичному просторі, який, водночас, не вкладається в просту формулу, а розуміється кожним поколінням країн-учасниць на свій розсуд [3]. Відповідного розуміння важко уявити без відповідальної комунікації, зокрема, влади із суспільством. Глобалізація та інформаційні технології розширюють фізичний та віртуальний комунікативний простір, що несе в собі як позитив, так і загрози, й потребує зваженого та розумного публічного управління, що є важким та серйозним викликом для цивілізаційного розвитку України.

### **Список використаних джерел**

1. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
2. Зарубин К. В чем суть Европы / Константин Зарубин [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.snob.ru/selected/entry/82897>
3. Королько В. Г. Зв’язки з громадськістю. Наукові основи, методика, практика : підр. для студ. вищ. навч. закл. : 3-тє вид., доповн. і переробл. / В. Королько, О. Некрасова. – К. : Видавн. дім “Києво-Могилянська академія”, 2009. – 831.
4. Лашкіна М. Г. Нові підходи до комунікації в публічному просторі державного управління / М. Г. Лашкіна // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління – Х. : Вид-во “ДокНаукаДержУпр” – Вип. 1(13). – Січ., 2013. – С. 10–18.
5. Луман Н. Власть / Николас Луман ; пер с нем. А. Антоновского. – М. : Праксис, 2001. – 256 с.
6. Eric Schmidt and Jared Coren, The New Digital Age: Reshaping the Future of People, Nations and Bysiness. London, UK. John Murray, 2013. – 337 p.
7. Top 15 Most Popular Sosial Networkig Sites / Oktober 2014. – Режим доступу : <http://www.ebizmba.com/articles/social-networking-websites>

**Д.П.Єфремов,**

*кандидат економічних наук,*

*докторант кафедри макроекономіки*

*та державного управління ДВНЗ “КНЕУ ім. В. Гетьмана”*

## **Особливості державного управління суспільним розвитком у Китаї**

Визначальним елементом, що детермінує вектор публічного управління в розвинутих демократичних країнах світу, виступає так званий суспільний вибір, який являє собою механізм узгодження бажань, потреб та інтересів всіх структурних одиниць соціуму на шляху максимізації їх добробуту. Суспільно важливі питання – від кількості таких благ, що буде вироблятися, до розміру податків, які потрібні для їх фінансування, – аналізуються та вирішуються через процедури і правила колективного прийняття рішень. Рух від непорозуміння до консенсусу забезпечується методом вільного вивільнення індивідуальних переваг та їх узагальненням – методом голосування. Підсумки колективного вибору імплементуються через делегування представників виборців до інститутів управління, що існують в країні. За такою схемою працює механізм представницької демократії, на основі якого реалізується управління суспільним розвитком у найбагатших країнах світу.

Точкою неефективності в цьому механізмі виступають відносини між електоратом (принципалом) та обраними ним представниками (агентами). Отримавши від виборців повноваження, агенти починають поводити себе раціонально, максимізуючи в першу чергу власні вигоди. Їх приватною метою стає збереження та примноження політичної влади, для чого вони шукають можливості забезпечення щонайбільшої кількості голосів на виборах. У західних суспільствах з тривалими демократичними традиціями під час “відстоювання” суспільних інтересів агенти орієнтуються на динаміку своєї політичної популярності, а у принципа-ла з’являються засоби впливу на його діяльність та процедури його відкликання. У нових або нестабільних демократіях без необхідних або усталених інститутів у народу найчастіше немає дієвих інструментів контролю влади, наслідком чого є високий рівень корупції як на центральному, так і на місцевому рівнях державного менеджменту. Вважається за правило, що чим менш прозорим є механізм управління, чим менш розвинуті демократичні інститути в країні, тим вища частота зловживань агентами делегованими їм повноваженнями з метою власного збагачення.

Парадоксальним виключенням з описаного правила є Китайська Народна Республіка – густонаселена країна з складною, розгалуженою, непрозорою системою органів влади та відсутністю засобів народного контролю знизу за діяльністю державних чиновників. Подібна структура мала б бути сприятливим тлом для хабарництва, казнокрадства та вимагань. Натомість Китай за індексом сприйняття корупції з ХХІ ст. стабільно перебуває у третій десятці країн з найкращими показниками, а частка тіньової економіки в його господарстві оцінювалася Світовим Банком у 1999–2007 рр. у 12–13% [1]. На фоні високих темпів зростання, стабільно демонстрованих країною, подібні дані ставлять питання, яким чином в Китаї побудовано державне управління суспільно-економічним розвитком? Як китайська модель дозволяє уникати високого рівня корупції серед державних та місцевих чиновників?

Визначальною причиною, що, на нашу думку, суттєво знижує рівень корупційних втрат у національному господарстві КНР, виступає щільний зв’язок між кар’єрою кожного місцевого чиновника та темпами економічного зростання, демонстрованими територією, на якій він виконує свої повноваження. Фундамент для утворення такої кореляції складають 1) інтегрованість бюрократичного корпусу країни до структур Компартії Китаю (КПК), яка, маючи абсолютну політичну владу, використовує монополію призначення та ротачії чиновників на посадах у державному секторі економіки залежно від їх успіхів; 2) висока ступінь управлінської децентралізації економіки – до 70% державних фінансів освоюються на середніх та нижчих щаблях виконавчої влади, забезпечуючи їй простір для функціональної діяльності; 3) система управління економікою спирається на планування очікуваних господарських результатів, яке задає чиновникам на усіх рівнях адміністративної ієрархії цільові орієнтири, вказуючи напрями діяльності.

Спеціальним інститутом, що відслідковує успіхи та здійснює переміщення партійної номенклатури між вищими посадами в міністерствах, провінціях, держкомпаніях, університетах та Академії наук, є Організаційний відділ ЦК КПК. Кількість ротаційних вакансій в пірамідальній управлінській структурі КНР за приблизними оцінками складає 5000 позицій [2], а середня тривалість перебування на одній посаді – 3–4,5 роки [3]. Проведені підрахунки випадків переміщення між посадами партійних секретарів і губернаторів провінцій показують, що при відхиленні темпів зростання ВВП у провінції на 5–6% від середнього значення (у 10%) ймовірність їх підвищення (пониження) в ієрархії зростає на 15% [4]. Позитивний, але менш потужний вплив на їх ротацію справляють вік, освіченість та наявність зв'язків у центральному апараті партії.

Конкуренція між партійними провінційними лідерами стимулює активні реформи та сміливі новаторські експерименти на місцях. Замість пошуку бюрократичної ренти локальні чиновники намагаються розбудовувати неформальні партнерські відносини з приватним бізнесом. Обсяг кожного з податків, сплачених підприємцями, та їх цільове використання є предметом щорічних неофіційних переговорів між ними та податковою адміністрацією. Остання має можливість лише переконувати і позбавлена важелів тиску – підприємець легко і швидко може перереєструвати свій бізнес у сусідній юрисдикції. Місцева влада навпаки може пропонувати неофіційні податкові відшкодування та інші податкові концесії для фірм з важливих для неї галузей господарства. У той же час чиновники стимулюють податківців збирати більше податків – зібрані понад плановий обсяг кошти залишаються в розпорядженні провінції та будуть використані на її користь.

Для того, щоб виокремитися на фоні інших місцеві чиновники постійно вдаються до гіперболізації державних планових показників. Розробивши черговий 5-річний план розвитку країни, уряд країни доводить цільові параметри зростання до відома провінційних адміністрацій. Останні на їх основі програмують власні плани, в які закладають підвищені на 2–3% урядові показники і передають їх на рівень міст та префектур, де заціквлені в кар'єрному зростанні чиновники в своїх планах накладають на себе зобов'язання перевиконати провінційне завдання ще на 2–3% [5]. Таким чином, посадовці на всіх рівнях державного управління КНР вносять потужний вклад у забезпечення високих темпів економічного зростання країни.

Україні, що стоїть перед завданням реформувати державне управління соціальним розвитком на основі децентралізації, варто звернути увагу на досвід КНР: у вітчизняну модель доцільно ввести елементи конкуренції між регіональними владними елітами, що забезпечило б їм не лише загальнонаціональне визнання, а й доступ за умов успіху до найвищих щаблів державного управління.

### ***Список використаних джерел***

1. *Schneider F., Buehn A., Montenegro, C.* (2010) "Shadow economies all over the world. New estimates for 162 countries from 1999 to 2007", The World Bank, Policy Research Working Paper, 5356, 52 p.
2. *Szamosszegi A. and Kyle, C.* (2011) "An analysis of state-owned enterprises and state capitalism in China", U.S.-China Economic and Security Review Commission, Washington, DC: Capital Trade, Inc., 116 p.
3. *Xu C.* (2011) "The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development", *Journal of Economic Literature* 2011, 49:4, p. 1076–1151 .
4. *Lia H., Zhou L.* (2005) "Political turnover and economic performance: the incentive role of personnel control in China", *Journal of Public Economics* 89 (2005) p. 1743–1762.
5. *Li X., Liu C., Weng X., Zhou L.* (2012) "Political competition at a multilayer hierarchy: evidence from China" in *The Chinese economy: a new transition* / edited by Masahiko Aoki, Basingstoke and New York: Palgrave MacMillan, 2012, p. 259–271.

**Н.В.Коваленко,**  
кандидат наук з державного управління,  
начальник відділу організаційного  
забезпечення ІДСМС НАДУ

## **Формування основних напрямів соціальної політики: перспективи розвитку**

Події що відбуваються в державі останнім часом, а саме анексія Криму та бойові дії на Сході стали головним проблемним питанням та своєрідним колапсом для українського політикуму. Погоджуємося, що їх вирішення є першочерговим та ставить під загрозу територіальну цілісність України, її безпеку та подальше майбутнє. Військова агресія Росії вплинула на формування єдності українського суспільства, прагнення до європейської інтеграції та необхідність здійснення рішучих змін в системі управління. Адже суспільство чекає змін. Змін не тільки у політичній площині, інтеграції України до європейських структур, а й у вирішенні нагальних потреб суспільного розвитку, а саме: підвищення рівня життя населення, зменшення соціально-економічної диференціації та соціальної напруги, подолання бідності та вирішення проблеми соціального забезпечення найуразливіших верств населення.

Країна з розвиненою ринковою економікою, високими соціальними стандартами, єдиною національною ідеєю, консолідованим суспільством, ефективним державним апаратом, на жаль, поки що залишається нездійсненою мрією української нації.

Дійсно, за роки незалежності було багато прорахунків, що стосуються проведення внутрішньої та зовнішньої політики. Так, економічна політика держави не відповідає проголошеному державному курсу на впровадження інноваційної моделі економічного розвитку, позбавлена системності та прозорості, не спрямована на ефективне використання обмежених бюджетних коштів та стимулювання інноваційної діяльності [1, с. 21].

Повноцінна ринкова економіка несумісна з бідністю широких верств населення, які є носіями платоспроможного попиту. Низький внутрішній попит ставить межу збільшення обсягів національного виробництва, гальмує економічне зростання. У соціальній політиці з погляду функціонування економічної системи, як відомо, концентруються цілі економічного зростання, і соціальна політика є чинником його забезпечення. Якщо ж функціонування економіки не супроводжується підвищенням добробуту, то втрачаються стимули до ефективної економічної діяльності [2].

Щодо соціальної політики, що реалізується в державі можна зазначити основні такі проблеми: зниження реальних доходів населення, висока ступінь нерівності населення за доходами та споживанням, низька середня заробітна плата, скорочення фінансування державних соціальних програм. Останнім часом в Україні збільшуються соціальні стандарти, але встановлений їх рівень не забезпечує задоволення основних потреб людини та залишається технічним нормативом відповідно до можливостей видаткової частини державного бюджету.

Створення рівних можливостей для участі всіх громадян в перерозподілі суспільних благ є важливим завданням державної політики, адже справедливий розподіл доходів є одним з фундаментальних цінностей, притаманних будь-якому цивілізованому суспільству. Досягнення оптимальних суспільних пропорцій у розподілі доходів, доступу до власності, освіти, медицини, культури, на нашу думку, є основною умовою забезпечення соціальної безпеки держави. Досвід Європи свідчить, що саме соціальна складова все більше визначає темпи, характер та ефективність економічних процесів, стає надійним стабілізатором суспільного розвитку.

Підвищення рівня життя населення повинно бути основною метою соціальної політики держави та основним критерієм її ефективності, а досягти її можливо тільки через зменшення бідності. Вирішення цієї проблеми не можливе без реформування пов'язаних з нею суспільних систем та підвищенням ефективності відповідних механізмів державного управління, спрямованих на реалізацію економічних, політичних, правових аспектів та етичних норм, регулюючих життя суспільства. Для підвищення життєвого рівня основної маси населення необхідна зміна моделі соціально-економічного розвитку країни, курсу реформ, перехід до інтегрованої системи господарювання, яка буде органічно поєднувати ринкові механізми з державним регу-

люванням; фінансування та планування; проведення економічної політики в національно-державних інтересах країни.

Відповідно державні механізми соціального захисту повинні реалізовуватися шляхом забезпечення продуктивної зайнятості, зростання доходів та обмеження безробіття; посилення регіональних важелів та механізмів самоврядування в реалізації завдань соціального захисту; забезпечення запобіжних заходів у подоланні бідності; формування свідомості населення на самозахисну орієнтацію.

Практика держав з ринковою економікою підтверджує, що підвищення реальної заробітної плати та реальних доходів забезпечується на основі прискореного росту грошової заробітної плати у порівнянні з підвищенням цін. Важливим напрямком є проведення заходів по пом'якшенню диспропорцій в оплаті праці, посилення договірного регулювання оплати праці на всіх рівнях соціального партнерства.

Однією з умов підвищення зайнятості населення є формування професійно-кваліфікаційного складу робочої сили відповідно до потреб ринку праці. В умовах ринкової економіки, джерелом підвищення добробуту основної частини населення має стати ефективна праця, трудова активність та підприємницька ініціатива. І держава повинна створити для цього умови. Непрацездатне населення повинне мати гарантії матеріального забезпечення та соціального обслуговування за рахунок виплат з державного та місцевого бюджетів, яке забезпечувало би їм гідний рівень життя.

Оптимізація структури зайнятості, трансформація системи оплати праці та удосконалення регулювання ринку праці не лише дозволять досягти суттєвого підвищення рівня життя широких верств населення, але й сприятимуть наближенню соціальної структури до європейських зразків: подоланню масштабної бідності, створенню чисельного середнього класу, зменшенню рівня соціального розшарування. Враховуючи, що більша частина бідних в Україні – це працюючі бідні, відповідно ключовим фактором для зниження бідності буде диверсифікація економіки на основі створення привабливого інвестиційного клімату та відкритість.

Щодо реформи пенсійного страхування то зазначимо, що потребує запровадження система накопичувальної пенсії, зменшення різниці між мінімальними та максимальними пенсіями, упорядкування пенсійних пільг, збільшення пенсійних внесків завдяки зменшенню тенізації зайнятості.

Показники державних соціальних гарантій (зокрема, прожитковий мінімум, межа мало-забезпеченості, мінімальні рівні пенсій, стипендій, оплати праці та допомоги) використовуються як базові чинники регулювання доходів та добробуту населення. Ці основні компоненти щодо механізмів та важелів державної політики становлення потужного середнього класу доцільно розглядати як комплексну систему, що спирається, насамперед, на свій первинний – регіональний рівень. У цьому аспекті набувають загальнодержавного значення проблема формування середнього класу та його соціального захисту в депресивних регіонах через запровадження цільової адресної політики.

Соціальний захист, а саме соціальну підтримку, необхідно спрямувати на громадян, які найбільш схильні до високих ризиків бідності (сім'ї з дітьми, непрацездатні) та на шари населення, що мають низький рівень споживання.

Отже, реалізація стратегічного курсу на досягнення в Україні європейських стандартів життя має ґрунтуватися насамперед не на екстенсивному збільшенні обсягів соціальних видатків бюджету та розширенні спектру соціального забезпечення, а на радикальному підвищенні якості та ефективності надання послуг соціальної сфери, створення та впровадження правових і організаційних умов недопущення зниження рівня життя населення України. Лише в разі вжиття дієвих заходів щодо цього видається можливим органічне поєднання завдань стимулювання економічного зростання та посилення його соціальної складової.

#### *Список використаних джерел*

1. Розпунтенко І. В. Український “Challenge” / І. В. Розпунтенко. – К. : К.І.С., 2010. – 158 с.
2. Соціальні суперечності економіки України та шляхи їх розв'язання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://buklib.net/component\option.com\\_jbook](http://buklib.net/component\option.com_jbook)

**В.С.Колтун,**

кандидат наук з державного управління, доцент,  
доцент кафедри регіонального управління,  
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

**О.М.Коваль,**

кандидат наук з державного управління, доцент,  
професор кафедри регіонального управління,  
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

**І.Б.Гарькавий,**

кандидат наук з державного управління, здобувач наукового  
ступеня доктора наук кафедри регіонального управління,  
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

## **Функціонування місцевих органів публічного управління в умовах екзогенної циклічності**

У сучасній науці державного управління є малодослідженими питання екзогенних факторів циклічності у функціонування територіальних систем і діяльності місцевих органів публічного управління. Вітчизняні вчені С.В.Архіпенко і Н.І.Верхоглядова пишуть: “для регіональних соціально-економічних систем також притаманне явище циклічності, як і для національних систем на макрорівні” [3]. Економічні цикли описані у межах традиційних наук вже давно. До них належать, зокрема “довгі хвилі” М.Д.Кондратьєва. Необхідно звернути увагу на один вкрай важливий аспект парадигми М.Д.Кондратьєва: вчений завжди виходить з постулату наявності більш широкої надсистеми, яка здійснює визначальний вплив на всі внутрішні системи. Для сучасних вчених є цілком очевидним вплив космічних факторів на “кліматичні умови”, згадані М.Д.Кондратьєвим у ряді публікацій. Як відомо, О.Чижевський довів наявність залежності циклів сонячної активності і соціальних сплесків [7]. Сучасні астрономи світу вивчають коливання збурень на Сонці, зокрема, на сайті NASA розміщено он-лайн інформацію щодо стану числа Вольфа на будь-який період часу [8]. Відомий астрофізик Л.Константиновська зазначає: “Дані за Сонцем використовуються не тільки астрономами, але і військовими, ВИШаами, МВС, ДАІ...медиками, у сільському господарстві, оскільки Сонце породжує відповідну реакцію усіх систем Землі” [6]. Наведені дослідниками [3;4] дані свідчать про наявність чіткої кореляції між циклами СА і циклічністю у виробництві с/г продукції, що є невідомим елементом економічних кон'юктур М.Д.Кондратьєва. У сучасних публікаціях [5] було одержано чіткі кореляційні залежності, що можуть стати підґрунтям для формування принципів діяльності МОПУ. Вбачається доцільним з метою забезпечення інституційної підтримки прогностичної діяльності, утворення єдиного координаційно-прогностичного центру, який би, на засадах інтеграції різнопланових циклів, виробляв синхронізовані цілісні прогнози для управління розвитком регіонів з урахуванням принципу циклічності ключових сфер суспільного буття – економічної, політичної, соціальної, тощо.

Виявлення закономірностей у взаємовпливах вказаних динамік дозволить не тільки спрогнозувати найбільш вірогідні тенденції розвитку регіонів, але і виробити стратегії діяльності МОПУ, спрямовані на використання можливостей, притаманних кожній хвилі і фазі циклу. Одними із можливих варіантів побудови діяльності МОПУ в умовах складної циклічності є використання принципу хвилеподібного ритму середовищ, у т.ч. економічного, з метою підвищення ефективності програм соціально-економічного розвитку. При розробці програм соціально-економічного і культурного розвитку враховується значна чисельність параметрів, однак не всі. Не беруться до уваги екзогенні впливи циклічного характеру. Їх врахування дасть змогу ефективніше розподіляти ресурси, що інвестуються у розвиток регіону, в залежності від фаз циклів зовнішнього середовища. Комплексне прогнозування за основними сферами повноважень ОМС, здійснене з урахуванням складної екзогенної циклічності, значно підвищить ефективність та результативність їх діяльності.

### **Список використаних джерел**

1. *Абалкин Л. И.* Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения / Н. Д. Кондратьев, Ю. В. Яковец, Л. И. Абалкин : Избранные труды. – М. : Экономика, 2002. – 550 с.



2. *Антипенко Н. И.* Влияние цикличности солнечной активности на формирование урожая арбузов в условиях орошения : автореф. дис. ... канд. с.-х. наук. : 06.01.09. – Астрахань, 2005. – 23 с.

3. *Архипенко С. В.* Диверсифікація господарства регіону як спосіб регулювання його економічного циклу: концепція регулювання економічних циклів регіону / С. В. Архипенко, Н. І. Верхоглядова Економічний простір. – 2009. – № 30. – Режим доступу : [http://estetivamente.ru/portal/Soc\\_Gum/Ekpr/2009\\_30/zmist.htm](http://estetivamente.ru/portal/Soc_Gum/Ekpr/2009_30/zmist.htm)

4. *Бабков Г. А.* Анализ и обоснование урожайности культур в предпринимательских структурах аграрного сектора региона / Г. А. Бабков, Н. Х. Баков, В. І. Хоружий. // Отраслевая экономика (20) УЭКС, 4/2009. (Ч. 2). – Режим доступу : <http://www.uecs.ru/uecs-20-202009/item/143-2>

5. *Колтун В. С.* Організація діяльності органів місцевого самоврядування в умовах екзогенної циклічності: мультифакторний підхід / В. С. Колтун // Упр. сучас. містом. – 2012. – № 1-4/1-12 (45–48). – С. 53–60.

6. *Константиновская Л. В.* Солнечная активность / Л. В. Константиновская. – Режим доступу : <http://www.astronom2000.info>

7. *Чижевский А. Л.* Земное эхо солнечных бурь : 2-е изд. / А. Л. Чижевский. – М. : Мысль, 1976. – 340 с.

8. Daily sunspot areas. – Режим доступу : [http://solarscience.msfc.nasa.gov/greenwch/spot\\_num.txt](http://solarscience.msfc.nasa.gov/greenwch/spot_num.txt)

**Н.Г.Синицина,**

кандидат наук з державного управління, доцент

### **Сучасні технології управління людськими ресурсами як чинник сталого людського розвитку**

Актуальність запровадження сучасних технологій управління людськими ресурсами (далі – УЛР) зумовлена кризовими явищами в діяльності органів державного управління, а події останнього часу показали, що вітчизняна кадрова політика потребує суттєвого перегляду, та власне, зміни своєї парадигми [8].

В даний час зростає значущість діяльності державних службовців, які вирішують складні завдання державного управління. Проблеми, пов'язані з управлінням персоналом (людськими ресурсами) державної служби, набули особливої актуальності і стосуються кожного керівника незалежно від того, які завдання та функції він виконує в органах влади, установах і організаціях України.

Аналіз інтернет-джерел та публікацій у ЗМІ показує, що в управлінні людськими ресурсами органів влади в Україні і досі переважають адміністративно-командні технології, а питаннями кадрового забезпечення державної служби традиційно займаються лише керівники та кадрові служби. Це протирічить сучасним технологіям управління людськими ресурсами.

Сьогодні в Україні склалася ситуація, коли застарілі адміністративно-командні технології управління стають серйозною перешкодою на шляху сталого людського розвитку, у той час як суспільний розвиток держави вимагає зміни цих технологій, орієнтованих головним чином на досягнення цілей організації, на більш гнучкі сучасні технології в державному управлінні або організації, що орієнтовані на людину і задоволення її вищих потреб, згідно з теорією потреб Маслоу [9].

У той же час в умовах європейської інтеграції система державного управління потребує такого УЛР, результатом діяльності якого стане не тільки поліпшення роботи органів влади, але й забезпечення сталого людського розвитку країни.

Під сталим людським розвитком (Sustainable Human development) ми розуміємо “можливість задоволення фізичних, духовних та інших потреб розвитку сучасної людини впродовж всього життя. Такий розвиток повинен бути тривким у часі і не відбуватись за рахунок погіршення можливостей наступних поколінь людей забезпечувати свої потреби. Така можливість може бути забезпечена, якщо розвиток національної економіки та світового господарства в цілому відбуватиметься з урахуванням обмеженості ресурсного та екологічного потенціалу нашої планети” [7].

Управління людськими ресурсами повинно все менше ґрунтуватися на адміністративних методах і все більшою мірою орієнтуватися на усвідомлену кадрову політику, що базується на системі інтересів державного службовця та органів державного управління. Тому необхідні новітні наукові знання та ефективні технології в галузі управління людськими ресурсами, методи формування та управління трудовим колективом, освоєння інноваційних технологій роботи з кадрами.

Потрібні сучасні, розроблені на основі досвіду світового менеджменту, підходи до таких проблем як: кадрове планування, профвідбір і оцінка службовця; формування резерву і планування кар'єри; коучинг і навчання кадрів в процесі трудової діяльності; нормативно-правова база УЛР; стиль управління персоналом та оптимізація праці керівників; контроль в системі управління персоналом; етика і етикет ділових відносин; формування здорового морально-психологічного клімату в колективі та інше [1; 2; 4].

Тримаючи курс на сталий людський розвиток в Україні працівники, людські ресурси, і, зокрема, державні службовці, розглядаються як єдиний і найбільш важливий актив, базова цінність будь-якої організації. Тому кінцевим результатом управління персоналом/управління людськими ресурсами є прагнення поліпшити не тільки результати діяльності організації або органу влади, але й розвиток особистості і суспільства в цілому.

В умовах європейської інтеграції України система державного управління потребує фахівців, що володіють знаннями в галузі управління персоналом/управління людськими ресурсами. Потреба в таких керівниках і фахівцях особливо велика в органах влади, де мають відбуватися суттєві зміни в цілому і особливо в системі управління персоналом держслужби, оскільки державна служба є основою, фундаментом державного управління, а зайняті в ній працівники забезпечують виконання завдань і функцій органів державної влади. Тому до процесу управління персоналом державної служби пред'являються підвищені вимоги.

Ефективність роботи державних службовців передбачає націленість всього персоналу на результативне використання технологій професійної діяльності, підвищення ефективності надання управлінських послуг, покликаних забезпечувати якісне виконання повноважень державних органів.

На переконання автора, насамперед, потрібно реалізувати технології мотивації державних службовців.

На думку експертів [3; 6], зниження рівнів управління і бюрократії є мотивуючим фактором для людей. Менша кількість бюрократичних правил і процедур породжують в людях розкриття, креативність і відповідальність. Відповідальність є ключовим фактором досягнення хороших показників діяльності. Державні службовці – управлінці та виконавці, повинні отримати відчуття автономності, а передані їм повноваження щодо прийняття рішень заохочуватимуть їх активну участь в досягненні загального успіху.

У контексті сталого людського розвитку важливими є технології мотивації людських ресурсів, що надають державним службовцям, управлінцям усіх рівнів можливості задоволення своїх потреб нижчого та вищого рівнів згідно з пірамідою потреб Маслоу [9].

Такими технологіями можуть бути визначені:

- участь співробітників в ухваленні рішень;
- розвиток професійних компетенцій;
- забезпечення можливостей рівного доступу до задоволення освітніх потреб;
- професійне зростання;
- розвиток автономії і відповідальності державного службовця у професійній діяльності тощо.

Однією з визначальних технологій управління людськими ресурсами є формування організаційної (корпоративної) культури в органах державного управління. Цьому питанню за роки незалежності України не приділялося достатньо уваги, хоча це є класикою менеджменту [1; 2; 4].

Варто зауважити, що протягом останніх років проблематиці формування організаційної культури в системі державної служби було присвячено кілька публікацій [5; 6; 8], які, з одного боку, констатують вкрай низький рівень такої культури в органах державного управління та місцевого самоврядування, а з іншого боку, наголошують на необхідності її запровадження.

Таким чином, можна стверджувати, що питанню запровадження сучасних технологій УЛР в системі державного управління приділяється недостатньо уваги. Особливо актуальним постає питання управління людськими ресурсами у контексті сталого людського розвитку.

В Україні першочерговими завданнями реалізації стратегії сталого розвитку є запровадження сучасних технологій управління людськими ресурсами, без яких, напевно, неможливим є подальший розвиток держави.

### **Список використаних джерел**

1. Армстронг Майкл. Управление результативностью. Система оценки результатов в действии / Майкл Армстронг, Анджела Бэрон. – М. : “Альпина Паблишер”, – 2014. – 248 с.
2. *Брайан Трейси*. Мотивация / Трейси Брайан. – М. “Манн, Иванов и Фербер”. – 2014. – 144 с.
3. Впровадження системи управління людськими ресурсами за компетентнісним підходом. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 19 берез. 2013 р. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/pres-tsentr/materiali/item/769>
4. *Друкер. Питер Ф.* Эффективный управляющий. – Режим доступу : <http://www.management.com.ua/bp/bp020.html>
5. *Лутчин Т. М.* Професіоналізм державних службовців як умова ефективної діяльності органів державної влади. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/pres-tsentr/materiali/item/19>
6. Методичні рекомендації щодо формування корпоративної культури у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим та їх апараті. : Наказ Нацдержслужби України від 25 груд. 2013 р. № 236 – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/pres-tsentr/materiali/item/1292>
7. Основні терміни та визначення до Концепції переходу України до сталого розвитку. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=18607&pf35401=55082>
8. Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>
9. Теорія мотивації Абрахама Маслоу. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org>

### **С.О.Андреев,**

*кандидат наук з державного управління,  
докторант кафедри глобалістики, євроінтеграції  
та управління національною безпекою НАДУ*

### **Теоретико-прикладні питання класифікації соціальних надзвичайних ситуацій**

Запобігання виникненню надзвичайних ситуацій (далі – НС), реагування на відповідні ситуації та ліквідація їх наслідків (у межах визначених законодавством функцій, повноважень і обов'язків) являє собою основний зміст та сенс діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, а також громадян у сфері цивільного захисту (далі – ЦЗ).

Не випадково, під “цивільним захистом” розуміється функція держави, спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від НС шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період [2, ч. 1 ст. 4].

Для формування чіткого та повного уявлення про характер предметної області науки і практики, що має назву “цивільний захист”, потрібно, з-поміж іншого, володіти знаннями щодо поняття та сутності НС, а також підставами їх класифікації.

Так, НС – це обстановка на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водночасу об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності [там же, п. 24 ч. 1 ст. 2].

Залежно від характеру походження подій, що можуть зумовити виникнення НС на території України, визначаються такі види НС: техногенного характеру; природного характеру; соціальні; воєнні.

Залежно від обсягів заподіяних НС наслідків, обсягів технічних і матеріальних ресурсів, необхідних для їх ліквідації, визначаються такі рівні НС: державний; регіональний; місцевий; об'єктовий.

Порядок класифікації НС за їх рівнями встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Класифікаційні ознаки НС визначаються центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ЦЗ (зараз це Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) – *прим. авт.*) [2, ст. 5].

Необхідно зазначити, що визнання в установленому порядку певних небезпечних подій НС відповідного характеру й рівня є надто важливим юридичним фактом, правовими наслідками якого може бути запровадження спеціальних конституційно- чи адміністративно-правових режимів функціонування як системи органів державної влади в цілому, так і єдиної державної системи цивільного захисту України (далі – ЄДС ЦЗ), чи окремих її територіальних підсистем, зокрема. Крім цього, факт класифікації певної небезпечної події як НС у правозастосовній практиці має ключове значення для визнання особи, постраждалою від відповідної НС, та, в значній мірі, обумовлює можливість відшкодування такій особі матеріальної і моральної шкоди, оскільки спрощує процес доведення причинно-наслідкового зв'язку між негативними наслідками НС та спричиненою ними шкодою.

На цей час в Україні існує нормативно-правова база [4; 5], а також інші нормативні джерела інформації [3], які є теоретичною і правовою основою для належної класифікації певних небезпечних подій як НС.

Проте, спостереження за практикою діяльності ДСНС щодо класифікації НС (яке базується на аналізі констатованих ДСНС фактів виникнення НС, із власною авторською оцінкою певних суспільно-політичних подій в країні та їх порівнянні із класифікаційними ознаками соціальних НС, наведених у нормативних джерелах [3-5]) показує, що цей центральний орган виконавчої влади дуже обережно і неохоче приймає рішення щодо класифікації певних небезпечних подій як соціальних НС.

Наприклад, загальновідомі події, що відбувались в Україні починаючи з листопада 2013 року, зокрема: масові акції протесту у м. Києві, супроводжувані загибеллю мирних людей, захопленням адміністративних будинків органів державної влади, нападами на працівників правоохоронних органів тощо; анексія АР Крим Російською Федерацією; антитерористична операція на Донбасі; крах малазійського авіалайнеру в небі над Донецькою областю, на наш погляд, містять ознаки соціальних НС державного рівня (а деякі з них, як цілком можна припустити, навіть воєнних НС), однак, як убачається з офіційних даних ДСНС [1], їх не було в установленому порядку визнано такими.

Так, за офіційними даними ДСНС протягом I півріччя 2014 року в Україні зареєстровано 67 НС, з яких: техногенного характеру – 45; природного характеру – 19; соціального характеру – 3.

Унаслідок цих НС загинуло 175 осіб (з них 18 дітей) та 306 – постраждало (з них 104 дитини). За масштабами НС розподілилися на: державного рівня – 4; регіонального рівня – 6; місцевого рівня – 26; об'єктового рівня – 29.

Порівняно з аналогічним періодом 2013 року загальна кількість НС зменшилася майже на 12%, проте кількість загиблих та постраждалих в НС збільшилася майже на 41% та 14% відповідно. На 21,6% збільшилася також кількість НС техногенного характеру, натомість кількість НС природного та соціального характеру зменшилася на 41% та 57% відповідно [1].

Основними причинами виникнення НС у I півріччі 2014 року, на думку ДСНС, залишаються: порушення правил дорожнього руху; недотримання правил пожежної безпеки, у тому числі порушення правил експлуатації опалювальних приладів; порушення вимог технологічних процесів; застарілість та фізична зношеність обладнання, конструкцій, комунікацій тощо; ускладнення погодних умов; порушення санітарно-гігієнічних норм установами громадського харчування; зниження контролю за виконанням протиепізоотичних та протиепідемічних заходів [1].

Отже, попри те, що з листопада 2013 року по цей час Україна живе в режимі надскладної суспільно-політичної ситуації, а її населення, окремі території, майно, об'єкти інфраструктури та життєзабезпечення, час від часу, виступають об'єктами спеціальних операцій, що часто супроводжуються людськими жертвами (іноді численними), ДСНС, навіть на фоні цих подій, примудряється констатувати позитивну динаміку виникнення соціальних НС в країні.

Мотиви не визнання тих чи інших небезпечних подій соціальними НС, як нам видається, лежать суто у суб'єктивній площині та обумовлюються небажанням органів управління ЦЗ держав-

ного рівня та їх посадових осіб політизувати сферу ЦЗ, а, найголовніше, брати на себе відповідальність (передусім, юридичну) за можливі негативні правові, соціальні й політичні наслідки резонансних державноуправлінських рішень, пов'язаних із визнанням певних подій соціальними НС.

Крім того, на наше переконання, серйозною ідеологічною проблемою в діяльності ДСНС, її територіальних органів, а також інших суб'єктів забезпечення ЦЗ, залишається стійке укорінення у свідомості більшості їх посадових осіб думки щодо функціональної обмеженості сфери ЦЗ питаннями здійснення контрольно-наглядових функцій у сфері техногенної та пожежної безпеки, тушіння пожеж, а також стосовно суто реакційного характеру діяльності ЄДС ЦЗ – її практичної спрямованості на реагування на НС, що вже трапились, мінімізацію та ліквідацію їх наслідків, проведення аварійно-рятувальних та інших відновлювальних робіт.

Є всі підстави вважати, що реальність, у якій наразі перебуває та у майбутньому опиниться українське суспільство та система державного управління, характеризуватиметься існуванням широкого спектру взаємопов'язаних і взаємообумовлених загроз, які провокуватимуть виникнення соціальних НС, інших видів НС.

За таких обставин, усім суб'єктам, задіяним у виконанні заходів ЦЗ на різних організаційно-правових рівнях управління, потрібно якнайшвидше змінювати ідеологію державного управління у сфері ЦЗ, з одного боку, переорієнтуючись на реалізацію превентивних заходів у цій галузі, а, з іншого, на протидію комбінованим НС, зумовленим суспільно-політичними, природними, техногенними, воєнними, соціально-економічними чинниками або їх сукупністю.

Підсумовуючи викладене, слід констатувати, що проблема класифікації НС у суб'єктивній реальності має декілька ключових аспектів, а саме:

1. Реальні загрози у природній, техногенній, політичній, соціальній, воєнній та інших сферах, що фактично існують у оточуючому нас середовищі, далеко не завжди можуть бути адекватно усвідомлені, а відтак, кваліфіковано (повно, всебічно, об'єктивно, науково й юридично обґрунтовано) оцінені як НС певного характеру і масштабу.

2. Суб'єкти оцінювання (компетентні органи державної влади та їх посадові особи), поперше, завжди порівнюють ознаки певних небезпечних подій із класифікаційними ознаками, наведеними у національних класифікаторах, які не містять ні паспортів загроз, ні вичерпного переліку НС, а, по-друге, керуються законодавчими актами, що юридично обмежують можливості суб'єкта, котрий їх застосовує, творчо підходити до відповідного питання.

3. Намагаючись зберегти позитивні статистичні показники та керуючись, як правило, суто вузьковідомчими інтересами, суб'єкти забезпечення ЦЗ, уповноважені приймати рішення щодо визнання тих чи інших небезпечних подій НС (тобто, класифікувати їх як такі), інколи, свідомо цього не роблять.

Кожен із наведених проблемних аспектів класифікації НС має свої глибинні причини та передумови, які лежать як у науково-теоретичній, так й практичній площині. Тому завданням сучасної науки на цьому напрямі, в тому числі й науки державного управління, є вироблення таких теоретико-методологічних підходів, які б дозволяли мінімізувати вплив наведених вище чинників на класифікацію НС та, врешті-решт, забезпечити якомога ефективнішу протидію цим ситуаціям.

### *Список використаних джерел*

1. Інформаційно-аналітична довідка про надзвичайні ситуації в Україні, що сталися впродовж I півріччя 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mns.gov.ua/opinfo/7499.html>

2. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовт. 2012 р. № 5403-VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 89. – Ст. 3589.

3. Національний класифікатор “Класифікатор надзвичайних ситуацій” ДК 019:2010: надано чинності наказом Держспоживстандарту України від 11 жовт. 2010 р. № 457 [чинний від 01.01.2011]. – К. : Держспоживстандарт України. – 2010. – 19 с.

4. Про затвердження Класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій : Наказ Міністерства надзвичайних ситуацій України від 12 груд. 2012 р. № 1400 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 12. – Ст. 470.

5. Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій за їх рівнями : Постанова кабінету Міністрів України від 24 берез. 2004 р. № 368 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 12. – Ст. 740.

**С.Г.Соловйов,**  
кандидат наук із соціальних комунікацій,  
доцент кафедри інформаційної політики  
та електронного урядування НАДУ

## **Складові комунікатора в публічному управлінні**

Налагодження зв'язків із ЗМІ – це акт комунікації, в якому (за найзагальнішою характеристикою) задіяні такі складові: комунікатор, повідомлення, канал, отримувач. Саме комунікатор формує той смисл, який надходить спершу до ЗМІ, а потім – до аудиторії. Отже від характеристик комунікатора значною мірою залежать характеристики створюваного ним повідомлення.

Одна зі спроб аналізу комунікатора підводить до висновку про багатовимірність цього складника, названого “блоком комунікатора”. Він складається із зовнішнього замовника, внутрішнього замовника, креативного виконавця, технічного виконавця [1]. Розгляньмо явище замовника детальніше, акцентувавши увагу саме на “владному” характері комунікації.

Комунікатор-зовнішній замовник – це насамперед орган влади, його керівництво. Зацікавленість органу влади у висвітленні своєї діяльності в бажаному ракурсі очевидна, тому влада і є замовником. З іншого боку зовнішнім замовником можна вважати й громадськість, яка прагне більше дізнатися про результативність виконання владою своїх обов'язків.

До комунікатора-внутрішнього замовника можна віднести працівників комунікативних підрозділів органів публічної влади: прес-служб, відділів та управлінь зв'язків із громадськістю, прес-секретарів. Вони займаються втіленням стратегії та тактики налагодження комунікації з суспільством, просуванням конкретних публікацій у конкретних ЗМІ. Саме завдяки цим фахівцям створюється й утримується медіа-образ влади, адже в коло їх обов'язків входять завдання з відслідковування результатів оприлюднення інформації. Російський практик Д.Гавра наводить доволі широкий перелік показників, за якими можна визначити стан медіа-образу [2]. І хоча згаданий автор розглядає ці показники на прикладі бізнес-структур, їх сповна можна застосувати й до діяльності органів публічної влади. Тобто комунікатор-внутрішній замовник виконує роботу, відштовхуючись від потреб влади висвітлити свою діяльність.

Наступна складова у блоці комунікатора – креативний виконавець. У його ролі розглядаємо безпосереднього журналіста, який готує публікацію, редактора відділу. Саме завдяки певній стилістиці письма, набору вмінь, особистому досвіду, обраному журналістом ракурсу та ін. з'являється публікація, яка відповідає загальному баченню зовнішнього замовника. Навіть сам по собі журналіст може бути носієм певного бренду, виразником поглядів деякої частини суспільства. Це особливо помітно на прикладі діяльності опозиційних журналістів, блогерів.

Звісно, комунікація з масовою аудиторією не може відбуватися без застосування технічних засобів. Французький дослідник Р.Дебре пише про подвійну природу передачі інформації: технічні пристрої та органічні, (написання знаків, процедури кодування, апарат поширення та інститути, мови, ритуали) [3].

Інший погляд на структуру комунікатора знайдемо в дослідника Е.Гоффмана: комунікатор складається з принципала, автора та аніматора. Український учений Г.Почепцов до цього переліку додає ще й таку складову, як контактер [4].

Під принципалом тут мається на увазі той, чії думки висловлюються. У розрізі державної комунікації це – орган влади. Керівник органу влади – це принципал, який у процесі комунікації передає ту інформацію, яку вважає за потрібне. Можна передбачити, що принципал відібрав, проаналізував певні факти й зупинився на тих, які на цю мить для нього актуальні, і які він вирішив довести до аудиторії. Можна говорити, що в цьому разі суспільство, отримавши інформацію, співвідносить її саме з органом влади.

Під поняттям автора розуміється творець текстів для принципала. Найпростіший приклад – спічрайтер, той, хто пише промови, грамотно й відповідно до потреб аудиторії та ситуації викладає думки замовника-принципала. Аніматор – це той, хто озвучує, безпосередньо доводить до аудиторії думки принципала, викладені автором. Прикладом може бути речник органу державної влади, який робить заяву.

Контактер – це складова комунікатора, функція якого – просто підтримання спілкування. Тобто в процесі комунікації нічого нового сторони для себе не отримують, тут важливий сам факт комунікування. Відбувається так звана ритуальна комунікація, внаслідок якої аудиторія отримує очікувану для себе інформацію. Уважніший погляд на ці складові комунікатора приводить до висновку про неминучість їх перетину.

Ще один погляд на комунікатора ми можемо знайти у праці П.Вацлавіка, Д.Бівіна, Д.Джексона [5]. Комунікатор, надсилаючи повідомлення, формує бачення того, з ким відбувається спілкування, бачення себе з погляду того, з ким спілкується, а також бачення того, як він сам сприймає те, як його бачить реципієнт. Таким чином, комунікатор складається із трьох шарів: перший – як (А) себе сприймає; другий – як (А) сприймає (В); третій – як (А) бачить (В), який сприймає (А).

На прикладі налагодження комунікацій із владою це означає, як мінімум, що комунікатор – влада мусить уміти бачити себе збоку, очима мас, і, діяти відповідно до того, як маси її сприймають. Не секрет, що існує розрив між сприйняттям влади себе самою та суспільством. Влада не може обійтись без медіа, тому що “ЗМІ присвоюють статус суспільним проблемам та людям” [6]. Громадськість також зацікавлена в інституті ЗМІ, адже серед усього іншого преса дозволяє суспільству висловити своє бачення шляхів вирішення різноманітних проблем і є механізмом впливу на владу.

Влада зацікавлена в оприлюдненні такої інформації про себе, яка б у позитивному плані змалювала її діяльність і формувала привабливий образ. ЗМІ, зі свого боку, націлені на передавання інформації, яка б цікавила масову аудиторію наближеністю, актуальністю, конфліктністю, драматичністю, розвагою, а це не завжди збігається з очікуваннями влади. Відповідно, фахівець із медіа рилейшнз (як комунікатор) повинен готувати інформацію, виходячи з цих двох вимог. Яка ж саме складова комунікатора найбільше задіюється при підготовці новини про діяльність органу публічної влади?

Вище ми розглянули наступні групи характеристик комунікатора:

1. зовнішній замовник, внутрішній замовник, креативний виконавець, технічний виконавець;
2. принципал, автор, аніматор, контактер;
3. (А) – (А), (А) – (В), (А) – (В) – (А).

Якщо відштовхуватись від групи характеристик 1, то можна виокремити дві визначальні складові: внутрішній замовник (комунікативний підрозділ органу публічної влади) та креативний виконавець (безпосередньо журналіст). Це найтісніші точки дотику інтересів “влада-ЗМІ”.

У групі характеристик 2 визначальну роль у підготовці новини матимуть автор та аніматор. Адже автор тут цілком відповідає позиції “креативний виконавець” із групи характеристик 1. Роль аніматора також частково може перетинатися з автором, крім того, доволі часто саме особа аніматора для масової аудиторії може бути більш знайома, ніж інші складові.

У групі характеристик 3, найпевніше, головними елементами слід визнати (А) – (В) та (А) – (В) – (А). Ці зв’язки означають, що відправник повинен уявляти того, до кого відправляє повідомлення і мати уявлення, як сприймає отримувач те, як відправник сприймає отримувача. Тобто, загалом мова йде про реакцію аудиторії. А її можна передбачивши, знаючи інформаційні потреби отримувача.

Погляд на вищенаведені складники комунікатора не завжди виявляється визначальним, часто багато залежить від контексту. Наприклад, від традицій чи устрою держави: “у демократичних корпоративістських країнах прив’язка ЗМІ до організованих суспільних груп історично була дуже важливою, в той час як у ліберальних державах набувають особливого значення ринкові сили... та стандартні моделі взаємодії з конкретними політичними акторами” [7]. Водночас теоретично ці складники комунікатора є доволі впливовими й потребують глибшого вивчення.

### **Список використаних джерел**

1. Гундарин М. В. Теория и практика связей с общественностью: основы медиа-рилейшнз / М. В. Гундарин. – М. : ФОРУМ: ИНФРА-М, 2007. – 336 с. – (Высшее образование).
2. Дмитрий Гавра. Кричите громче – вас не слышно [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ipnou.ru/print/001996/>
3. What is Mediology? [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www9.georgetown.edu/faculty/irvinem/theory/Debray-What\\_is\\_Mediology.html](http://www9.georgetown.edu/faculty/irvinem/theory/Debray-What_is_Mediology.html)

4. *Почепцов Г.* Теорія комунікації. / Г. Почепцов. – К. : Спілка рекламистів України, Українська асоціація паблік рилейшнз, 1996. – С. 62.

5. *Вацлавик П.* Прагматика человеческих коммуникаций: Изучение паттернов, патологий и парадоксов взаимодействия / П. Вацлавик, Д. Бивин, Д. Джексон ; пер. с англ. А. Суворовой. – М. : Апрель-Пресс, Изд-во ЭКСМО Пресс, 2000. – 320 с. – (Серия “Психология. XX век”).

6. *Лазарсфельд П.* Массовая коммуникация, массовые вкусы и организованное социальное действие [Электронный ресурс] / П. Лазарсфельд, Р. Мертон. – Режим доступа : [www.soc.pu.ru/materials/soccc/](http://www.soc.pu.ru/materials/soccc/)

7. *Галлін Д.* Сучасні медіасистеми: три моделі відносин ЗМІ та політики / Д. Галлін, П. Манчіні ; пер. з англ. О. Насика. – К. : Наука, 2008. – С. 80.

### **О.Ю.Стоян,**

*кандидат економічних наук,  
докторант Чорноморського державного  
університету ім. Петра Могили*

## **Розвиток публічного управління у сфері відновлювальної енергетики України**

Сфера енергетики посідає в економіці будь-якої країни ключові позиції та значною мірою визначає вектори розвитку держави в цілому, має тісний взаємозв'язок з усіма галузями господарства країни та тісні зв'язки з іншими країнами. Одним з головних завдань, яке наразі стоїть перед Урядом – це надійне забезпечення життєдіяльності країни енергетичними ресурсами та ефективність їх використання. Правильно обрана стратегія державного регулювання розвитку відновлювальної енергетики (далі – ВЕ), як елементу процесу забезпечення енергетичної незалежності, екологічної та економічної безпеки, а також національної безпеки України в цілому, значною мірою сприятиме просуванню реформ в зазначеному процесі і в інших сферах господарської діяльності.

Світовий досвід доводить, що без активної регуляторної ролі держави не може бути ефективною, соціально орієнтованою енергетичною системою. Вагомий внесок у дослідження проблеми ефективності державного управління та регулювання зробили такі зарубіжні й вітчизняні науковці, як: О.Амосов, Д.Вільсон, І.Василенко, Д.Грінвуд, Р.Грегори, В.Дзюндзюк, П.Круш, Н.Гавкалова, Г.Сініок та ін. Проте, подальшого дослідження потребують питання здійснення ефективного державного регулювання та його вдосконалення, саме в контексті використання відновлювальних джерел енергії (далі – ВДЕ), визначення шляхів розвитку публічного управління в досліджуваній сфері.

На думку А.Мельника, поняття “публічне управління” [1] зорієнтоване на реалізацію публічних (загальних) інтересів і включає такі складові, як державне управління (суб'єктом є органи державної влади) і громадське управління (суб'єкт – громадські інституції). Як елементи публічного управління державне і громадське управління взаємодіють, взаємодоповнюють одне одного, виходячи з єдності публічних інтересів та доцільності узгодження управлінського впливу з метою посилення його дієвості. Опорою публічного управління є державна влада, якою воно підкріплюється і забезпечується.

Ми поділяємо точку зору О.Базарної, та схилиємось до думки, що публічне управління має відношення до ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій. Публічне управління – це діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування цілої системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування та передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики [2].

Вирішення виникаючих суперечностей при здійсненні публічного управління стосовно соціально-економічних територіальних комплексів органами державної влади та органами місцевого самоврядування є актуальним завданням розвитку системи публічного управління в Україні, бо на сьогодні виникає багато проблем, що пов'язані із перетинанням їхніх функціональних зон на місцевому рівні управління державою, а також складністю взаємоузгодження інтересів, які вони представляють [3, с. 112].



Тенденції розвитку системи публічного управління у сфері енергетики країни в цілому, та відновлювальної зокрема, обумовлені тими цілями та завданнями, які визначено у ряді ключових нормативно-правових актів національного рівня.

Зокрема до таких цілей, визначених у Законі України “Про основи національної безпеки України” 19.06.2003 № 964-IV і ряді інших нормативно-правових актів віднесені: захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам зокрема у сфері охорони здоров’я, забезпечення свободи слова, соціальної політики, захисту прав власності, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі та підприємницької діяльності, промисловості та сільського господарства, транспорту та зв’язку, інформаційних технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і навколишнього природного середовища та інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам [4].

Значна кількість науковців вважає, що безпека – це забезпечення всім громадянам держави належних умов для їх самореалізації, захист їх життя, свободи, власності від посягань із боку будь-якої окремої людини, організації, суспільства чи держави, забезпечення можливості підвищення якості рівня життя.

З нашої точки зору, це і є ключовою метою публічного управління, успішне досягнення якої значною мірою визначається саме наявністю відповідних ефективних механізмів та методів державного регулювання всіх сфер економіки країни, зокрема такої важливої для забезпечення її соціально-економічного розвитку сфери, як відновлювальна енергетика.

Українською владою було здійснено ряд суттєвих кроків для досягнення вищезазначеної мети, зокрема: встановлено “зелений” (пільговий) тариф на вироблену з альтернативних джерел енергії електричну енергію; зобов’язання оптового ринку електричної енергії України на законодавчому рівні купувати весь обсяг виробленої електричної енергії з альтернативних джерел енергії; формування державного фонду енергозбереження; податкові та митні пільги; пільгове кредитування; державні субсидії; гарантований доступ до мереж, мережевий пріоритет ВДЕ та обов’язкове придбання електроенергії оптовим постачальником електроенергії було забезпечено державою з 2009 року; затверджено Державну цільову економічну програму енергоефективності і розвитку сфери виробництва енергоносіїв з відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива на 2010-2015 роки; 7 червня 2013 року Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України провело перше обговорення проекту Національного плану дій з відновлюваної енергетики до 2020 року (19 вересня поточного року відбулась презентація проекту Національного плану дій з відновлюваної енергетики на період до 2020 року у Відні Секретаріату Енергетичного Співтовариств); прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”; Закон України “Про доступ до публічної інформації”; Указ Президента України “Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації”; тощо). Проте, останні роки показали, що в деяких випадках зазначені кроки при застосуванні на практиці мали вибіркового характеру або суто декларативний. Зауважимо, також, що цей перелік здійснених кроків не є вичерпним, механізми та засоби реалізації державного регулювання достатньо чисельні і потребують постійного вдосконалення.

Не можемо не наголосити на тому, що наразі Україна знаходиться на принципово новому етапі свого розвитку, нагальними завданнями, які наразі стоять перед Урядом є подолання системної кризи, в якій наразі знаходиться країна, а також необхідність системного реформування держави та державного управління, зокрема у частині розширення повноважень громад та громадських об’єднань на місцях та збільшення коштів на реалізацію їхніх повноважень. В цьому контексті, до першочергових пріоритетів державного реформування в цілому, та зокрема, у такій важливій для забезпечення національної безпеки та енергонезалежності країни, сфері, як відновлювальна енергетика, на нашу думку, також слід віднести запровадження дієвих механізмів громадського та правового контролю за діями влади, зокрема налагодження такої системи роботи органів державної влади, за якої кожний громадянин буде мати можливість отримувати

інформацію про рішення державних органів та органів місцевого самоврядування. Важливими та необхідними для розвитку ринку здійснюваних змін у сфері публічного управління в досліджуваній сфері енергетики повинні стати саме висока демократичність, технологічність та орієнтованість на якісне задоволення послуг громадян. Обов'язковим елементом розвитку публічного управління у сфері ВЕ має стати рівність прав усіх учасників ринку ВЕ.

Наразі для України використання значного потенціалу відновлюваних джерел енергії є дуже важливим у подоланні залежності країни від імпорту викопного палива, що підтверджується швидким розвитком ВДЕ в країні за останні роки. Головною умовою ефективного державного регулювання розвитку ВЕ України, в контексті розвитку публічного управління у зазначеній сфері, з нашої точки зору, є посилення координації та співпраці між різними органами виконавчої влади, Верховною Радою, європейськими партнерами України та активне залучення громадськості, неурядових організацій та висококваліфікованих фахівців до вдосконалення законодавства в сфері розвитку відновлювальної енергетики та енергетики в цілому, зокрема у частині адаптації українського законодавства до вимог ЄС, а також незауваженість та висвітлення всіх ключових етапів та особливостей процесу надання податкових та митних пільг, державних субсидій ліцензування і тарифоутворення, встановлення “зеленого” тарифу, дозвільних процедур, тощо, з метою недопущення дискримінації або виборності у процесі їх надання, та забезпечення рівних умов для всіх учасників ринку ВЕ.

### **Список використаних джерел**

1. Мельник А. Ф. Державне управління : підруч. [Електронний ресурс] / А. Ф. Мельник. – Режим доступу : [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe).
2. Базарна О. В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління [Електронний ресурс] / О. В. Базарна. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/vsunu/2012\\_1\\_2/Bazarna.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vsunu/2012_1_2/Bazarna.pdf)
3. Дзюндзюк В. Б. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова, Н. В. Фоміцька ; за заг. ред. д. філос. наук, проф. В. В. Корженка, к.е.н., доц. Н. М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – 306 с.
4. Про основи національної безпеки України [Електронний ресурс] : Закон України 19 черв. 2003 р. № 964-IV – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>

**Н.М.Махначова,**

*кандидат економічних наук,*

*доцент кафедри менеджменту та адміністрування*

*Вінницького торговельно-економічного інституту КНТЕУ*

### **Реформування муніципальної публічної влади в Україні**

В Україні задекларовано конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності місцевого самоврядування. Однак система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях.

Починаючи з 1991 року чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн осіб, а кількість сільських населених пунктів – на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету [3]. Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівню-

вання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ. Все вищезазначене надає актуальності предмету дослідження для менеджерів-управлінців та всіх, кого турбує подальший розвиток демократичної соціальноспрямованої правової держави.

У відповідності до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України.

Важливою ознакою місцевого самоврядування є його системний характер. Місцеве самоврядування, зазначається в Конституції України, здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні органи самоорганізації населення, наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна (ст. 140).

Суттєвою особливістю місцевого самоврядування є те, що в його системі не діє принцип поділу влади, властивий механізму держави. Натомість існує єдність представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування підзвітні лише своїй територіальній громаді, а не вищим органам (наприклад, обласній чи Верховній Раді).

Віце-прем'єр-міністр України – Міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Гройсман Володимир Борисович неодноразово зазначав, що реформування публічної муніципальної влади ґрунтується на положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування, до якої Україна приєдналася 1997 року. Сутність цього документа, за яким уже протягом кількох десятиліть розвивається місцеве самоврядування об'єднаної Європи, полягає в тому, що воно утверджується як окрема ланка місцевої влади, і є цілком самостійним і відокремленим від держави, незалежним від тріади основних влад. Крім того, місцеве самоврядування є основним проявом розбудови громадянського суспільства від рівня окремих громадян і малих груп до самоврядних спільнот багатомільйонних мегаполісів, тому принциповою основою побудови будь-якої держави на Європейському континенті є розбудова місцевих громад, які об'єднуються у ширші муніципальні структури [2, с. 181]. Наступним етапом об'єднання є створення європейських регіонів, які перебувають між собою у горизонтальній взаємодії [4, с. 20]. Тому не випадково наголос у концепції припадає на Хартію.

Основні зміни, закладені в пропонованій Міністерством регіональної політики концепції реформи муніципальної публічної влади та змін до Конституції України, передбачають:

- запровадження трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою України – регіон, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування;
- передачу функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня;
- розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення саме громад максимально широким колом повноважень;
- чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, в тому числі через їх участь в загальнодержавних податках;
- ліквідація державних адміністрацій і створення державних представництв з контрольно-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями.

Загалом, зміни стосуються розділів IX (Адміністративно-територіальний устрій) і XI (Місцеве самоврядування), які викладені в новій редакції. Пропонуються деякі зміни в розділі IV (Верховна Рада), V (Президент України), VI (Кабінет Міністрів. Інші органи виконавчої влади). Наприклад, вилучено, що “органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади”. Тепер ОМС відповідальні тільки перед законом (ст. 144 – “Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції і законам України в порядку і строки, визначені законом, зупиняються головами відповідних державних представництв з одночасним зверненням до суду”) [3].

У статті 119 (розділ VI) визначені повноваження голів районних та обласних державних представництв. Всього передбачено чотири сфери повноважень, серед яких – нагляд за відповід-

ністю актів органів місцевого самоврядування Конституції та законам України, координація роботи територіальних і центральних органів виконавчої влади та координація роботи усіх органів влади на місцях в умовах надзвичайного та воєнного стану [3].

Передбачено, що “рішення голів державних представництв, що суперечать Конституції та законам України, можуть бути відповідно до закону скасовані Кабінетом Міністрів України”.

Також планується, щоб бюджети були недотаційними, змінити систему оподаткування. Щоб стало більше місцевих податків, а це означає, що громади будуть самодостатніми. До місцевих податків мають відійти податок на нерухоме майно, ринковий збір, плата за землю. Податок з фізичних осіб добре було, щоб сплачували там, де живуть, а не за місцем роботи. Це дуже важливо, особливо для сільських рад, адже в селах чимало людей працюють у місті, а в рідному селі бракує коштів на розв’язання елементарних соціально-побутових проблем [1, с. 48]. Податок на прибуток підприємств, теж має залишатися там, де ці заводи, фабрики розташовані, а не там, де вони зареєстровані. Бо підприємство знаходиться в Крижополі Вінницької області, а податок сплачує у Вінниці, бо там головний офіс. Усе це може зміцнити базу місцевого самоврядування.

Винятково місцевим податком має стати й плата за землю. До того ж варто впровадити так званий принцип повсюдності, щоб був один господар. Навіть землі за межами того чи іншого населеного пункту, якими нині розпоряджається держава, повинні належати територіальній громаді. Саме вона має опікуватися ними, а не державна адміністрація. Це, до речі, дасть змогу зробити цю схему прозорішою, уникнути корупційних проявів. Тоді не буде таких прецедентів, коли головні корупціонери – сільські голови та секретарі сільрад. Бо багато з них страждає ще й від недосвідченості, від недостатнього рівня юридичної підготовки й навіть елементарної грамотності. Тому людей ще треба й навчати, перш ніж довірити їм виборну посаду. В суспільстві має бути створена така атмосфера, що красти, порушувати закон не лише небезпечно, а й соромно! Соромно перед людьми [1, с. 48].

Щодо принципу субсидіарності. Місцевий бюджет за чинним законодавством на 90 % формується з прибуткового податку, він мізерний, а це основа життя території, тому для забезпечення мінімального рівня життя надається субсидія (громадянам) або субвенція (організаціям). Скажімо, є три населених пункти: один має два заводи, другий – невеличку фабрику, третій – депресивний, завод не працює, робочих місць мало. В результаті 1 село отримує податку 100 грн, 2–60 грн, а 3–20 грн. Мінімальний рівень життя встановлений державою на рівні 80 грн. В такому випадку використовується принцип субсидіарності: 1 селу залишають 100 грн, бо якщо в нього забрати 20 (як було раніше), то де ж тоді мотивація?; 2 селу з Держбюджету надається субвенція чи субсидія на 20 грн, 3 селу – на 60 грн.

Отже, проблема глибшого впровадження бюджетної субсидіарності в Україні залишається актуальною, оскільки регіони-донори за багатьма показниками людського розвитку поступаються регіонам, що субсидуються. Цілком припустимим і, навіть, необхідним був би такий перерозподіл бюджетів, який дозволив би регіонам, які можуть це зробити за рахунок власної економічної бази, самостійно вирішити свої головні проблеми. Зазначене свідчить, що забезпечення рівності регіонів за станом людського розвитку можна вважати критерієм впровадження принципу субсидіарності у бюджетній сфері.

Таким чином, на основі проаналізованих матеріалів можемо зробити висновки, що реформування органів місцевої публічної влади сприятиме:

- створенню сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого народовладдя;
- формуванню ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- утворенню об’єднаних територіальних громад, спроможних самостійно вирішувати питання місцевого значення;
- соціально-економічному розвитку територіальних громад і регіонів;
- стимулюванню економічного розвитку територій у результаті удосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку.

### **Список використаних джерел**

1. *Ворона П.* Майбутнє – за сильним місцевим самоврядуванням... / П. В. Ворона // Віче. – 2014. – № 7. – С. 48–49.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 39. – С. 181.
3. Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу : <http://minregion.gov.ua>
4. *Рибалко С.* Політико-інституційні передумови реформи місцевого самоврядування в сучасній Україні / С. В. Рибалко // Віче. – 2010. – № 4. – С. 18–20.

#### ***М.М.Шевченко,***

*кандидат філософських наук, доцент,  
доцент кафедри глобалістики, євроінтеграції  
та управління національною безпекою НАДУ*

#### ***Н.С.Смирнова,***

*аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції  
та управління національною безпекою НАДУ*

#### ***А.О.Пелих,***

*аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції  
та управління національною безпекою НАДУ*

### **Партисипаторна функція системи забезпечення національної безпеки в умовах переходу до соціального порядку відкритого доступу**

Сьогодні Українська держава здійснює реформування системи державного управління, й зокрема у сфері національної безпеки, що передбачає перехід до соціального порядку відкритого доступу.

Необхідними умовами для переходу до порядку відкритого доступу, який здійснили розвинуті країни є: підлеглість еліти верховенству закону, або рівність всіх перед законом, існування постійних організацій, які не залежать ні від держави, ні від конкретних особистостей, і, насамкінець, консолідований контроль на збройними силами і технологіями руйнування і насильства, що запобігає саморуйнуванню і деградації такого порядку [1, с. 74–78]. Відповідно актуальною науковою проблемою державного управління є з'ясування сутності, ролі і місця партисипаторної підсистеми у функціональній структурі системи забезпечення національної безпеки України.

Головною метою функціонування системи забезпечення національної безпеки України є забезпечення певного рівня національної безпеки держави, який гарантував би її національний суверенітет. Мета функціонування цієї системи досягається реалізацією головної функції – виявленням небезпек і загроз національним інтересам та їх нейтралізацією.

Для визначення функціональних складових та структури системи забезпечення національної безпеки необхідно провести аналіз функцій зазначеної системи, а саме: функції цілепокладання, що реалізовує один із найважливіших принципів системного підходу – смислоутворюючий зміст практики, який включає в себе цілеформування й обумовлює потребу в цілералізації; функції цілеформування, що забезпечує вибір та визначення цілей державного управління національною безпекою; функції цілереалізації, що забезпечує політико-правове конструювання системи забезпечення національної безпеки, що передбачає відбір і композиційну побудову державно-управлінського впливу на кожному етапі досягнення цілей політики національної безпеки, а також визначення особливостей діяльності по забезпеченню національної безпеки в конкретних історичних умовах; фундаментальної (основоположної) функції, що регулює заходи по забезпеченню національної безпеки; програмно-теоретичної функції, що регламентує процеси нормативно обумовленої поведінки та взаємодії суб'єктів забезпечення національної безпеки; організаційно-управлінської функції, що забезпечує організацію та управління в сис-

темі забезпечення національної безпеки; інтеграційної функції, що регулює взаємодію системи забезпечення національної безпеки із системами забезпечення регіональної та міжнародної безпеки; прогностичної функції, що забезпечує виявлення та оцінку загроз національним інтересам; функції планування, що регулює розвиток системи забезпечення національної безпеки в контексті еволюції цільових настанов системи національної безпеки; аналітичної функції, що регулює розвиток підсистеми науково-методичного забезпечення національної безпеки в контексті еволюції викликів та загроз національним інтересам; координаційної функції, що забезпечує взаємодію органів державної влади, що опікуються питаннями забезпечення національної безпеки на основі оцінки рівня національної безпеки; соціально-адаптивної функції, що стимулює формування та розвиток соціальних якостей, формування соціально-психологічної мотивації особистості та населення у сфері забезпечення національної безпеки (освіта, виховання, звичаї, традиції); ідеологічної функції, що спрямована на поширення ідеології національної безпеки; партисипаторної функції, що сприяє соціалізації громадян країни, з метою їх активної участі в процесах забезпечення національної безпеки.

Відповідно до вказаного переліку функцій створюються окремі підсистеми, що забезпечують виконання завдань по забезпеченню національної безпеки.

1. Інституційна підсистема. До функцій цієї підсистеми можна віднести у першу чергу функцію цілепокладання. Вона знаходиться на першому місці насамперед тому, стратегічно визначає функції інших механізмів системи забезпечення національної безпеки і запускає функціонування всієї системи.

В цій підсистемі також реалізуються функції цільовизначення та цілереалізації, які регулюють процеси формування системи забезпечення національної безпеки з урахуванням контексту політичного режиму конкретної держави, домінуючої парадигми національної безпеки, рівня розвитку науки державного управління та безпекознавства. В цій підсистемі також реалізується й програмно-теоретична функція. Саме тут розробляється та удосконалюється нормативно-правова база, що визначає умови, можливості і межі функціонування цієї системи, виробляються умови, що забезпечують ефективність функціонування механізму забезпечення національної безпеки, форми взаємодії з іншими підсистемами національної безпеки, а також міжнародними системами безпеки.

Отже, в основу цього функціонального компоненту підсистеми покладено завдання по концептуалізації національних інтересів, визначенню національних цілей забезпечення безпеки, політико-правового конструювання системи забезпечення національної безпеки. Варто додати, у цій підсистемі здійснюється взаємодія між суб'єктами забезпечення національної безпеки, а саме: органами законодавчої, виконавчої та судової влади, спеціалізованими органами, що безпосередньо опікуються питаннями забезпечення національної безпеки, недержавними інститутами – політичними партіями, громадськими організаціями і соціально-політичними рухами, а також із суб'єктами соціального рівня – соціальними групами, спільнотами (етноси, класи, суспільство загалом), окремі громадяни і т.д.

2. Організаційно-управлінська підсистема реалізує організаційно-управлінську, координаційну та інтеграційну функції, які забезпечують організацію державного управління в системі забезпечення національної безпеки, а також формування та взаємодію органів державної влади, соціальних інститутів, міжнародних організацій, що опікуються питаннями забезпечення безпеки.

3. Прогнозно-проектувальна підсистема виконує функції прогностичну, аналітичну та функцію планування, що забезпечує прогнозування воєнно-політичної, геополітичної, геоекономічної, суспільно-політичної, економічної, демографічної ситуацій, визначення можливих загроз і ризиків національній безпеці, а також планування діяльності органів державної влади, що опікуються питаннями забезпечення національної безпеки.

4. Функціональна підсистема. До функцій цієї підсистеми можна віднести фундаментальну (основоположну) функцію, що регулює процеси забезпечення національної безпеки. В основу цього функціонального компоненту підсистеми покладено завдання по забезпеченню національної безпеки.

5. Культурно-ідеологічна підсистема. До функцій цієї підсистеми можна віднести соціально-адаптивну та ідеологічну функцію.

6. Партисипаторна (громадська) підсистема. Для реалізації партисипаторної функції запропоновано особливу підсистему, що сприяє соціалізації громадян країни, з метою їх активної участі в системі забезпечення національної безпеки.

7. Комунікативна підсистема. До функцій цієї підсистеми можна віднести функцію моніторингу та контролю. В основу цього функціонального компоненту підсистеми покладено завдання встановлення доцільної взаємодії між структурними компонентами системи в процесі її функціонування за допомогою передачі інформації.

Після опрацювання кожної із семи вищезазначених підсистем, можемо представити систему забезпечення національної безпеки на основі принципу суспільної взаємодії як інтегровану систему, що поєднує в собі головні складові забезпечення національної безпеки, в тому числі підсистеми, як такі, що забезпечують структурно-функціональну взаємодію та структурні елементи, що регулюють відносини усередині кожної підсистеми.

Інституційна, організаційно-управлінська, прогнозно-проектувальна, функціональна, культурно-ідеологічна, комунікативна підсистеми функціонують як самостійні складові системи забезпечення національної безпеки, що керуються формальними (державними) структурами. Однак, за законами самоорганізації складних систем, алгоритм управління повинен включати додаткову підсистему неформальної або самоорганізації, що “запускає” функціонування решти підсистем [2–4].

Функціональна структура системи забезпечення національної безпеки за рахунок створення каналу “комунікативна підсистема (неформальний контроль) – суб’єкти управління” зумовлює задіяння механізму неформальної самоорганізації, що функціонує паралельно з формальними структурами в рамках моделі “партисипаторного” управління.

Отже, система забезпечення національної безпеки має такі структурні елементи: підсистему законодавчих актів, що охоплюють широке коло питань забезпечення національної безпеки; адміністративну підсистему, яка включає в себе “профільні” органи державної влади та органи державної влади “загальної компетенції”, що безпосередньо та опосередковано опікуються питаннями забезпечення національної безпеки; підсистему державних аналітичних інститутів, які здійснюють моніторинг загроз національним інтересам, прогнозують тенденції їх розвитку та пропонують шляхи їх нейтралізації; структури міжнародної та регіональної безпеки, а також партисипаторну підсистему, яка включає в себе “профільні” суб’єкти та суб’єкти “загальної компетенції” недержавного сектору, що безпосередньо та опосередковано опікуються питаннями забезпечення національної безпеки, підсистему недержавних аналітичних інститутів. Саме партисипаторна підсистема забезпечує ненасильницьку конкуренцію в політиці, економіці і в будь-якій іншій сфері суспільства з відкритим доступом.

#### **Список використаних джерел**

1. Норт Д. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества [текст] : монографія / Д. Норт, Д. Уоллис, Б. Вайнгаст ; пер. с англ. Д. Узланера, М. Маркова, Д. Раскова, А. Расковой. – М. : Изд. Института Гайдара, 2011. – 480 с.
2. Ситник Г. П. Державне управління національної безпеки (теорія і практика : монографія / Г. П. Ситник. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 408 с.
3. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні : монографія / В. Тертичка. – К. : Основи, 2002. – 750 с.
4. Куриц С. Я. Болезни государства. Диагностика патологий системы государственного управления и права : монографія / С. Я. Куриц. В. П. Воробьев. – М. : МГИМО(У) МИД России, 2009. – 472 с.

#### **В.В.Федчишина,**

*кандидат економічних наук, старший науковий співробітник,  
завідувач лабораторії організації науково-дослідних робіт  
та координації діяльності підвідомчих підрозділів  
Київського науково-дослідного інституту судових експертиз*

#### **Рецензування як засіб організації управління судово-експертною діяльністю**

В Україні судова експертиза як галузь наукових знань, яка формується протягом сторіччя, сприяє оптимізації напрямів діяльності правоохоронної системи та правосуддя держави.

Забезпечуючи реалізацію якісно нового рівня захисту конституційних прав, свобод, обов'язків та інтересів громадян і юридичних осіб, одним із рушіїв переходу на нові принципи відповідального завдання щодо формування нових концепцій, доктрин та підходів до забезпечення в умовах реформування державних інституцій шляхом підвищення рівня довіри громадськості для забезпечення здійснення правозахисту, утвердження справедливого судочинства відповідно до вимог Загальної декларації прав людини, Європейської конвенції з прав людини може слугувати подальше дослідження і удосконалення нормативно-правових засад з проблематики рецензування висновків судово-експертної діяльності.

Рецензія (в перекладі з німецького “*rezension*”, з латинського “*recensio*”, з англійського “*review*”) означає перегляд, повідомлення, деяку оцінку, відгук про що-небудь. Основу рецензії складає короткий аналіз та оцінка.

З точки зору судово-експертного дослідження – це науково обґрунтований синтез досліджень, викладених у висновку судової експертизи, специфічний метод управління якістю та організацією проведення експертних досліджень. Хоча дефініція терміна “рецензування висновку судової експертизи” в законодавстві України відсутня, при цьому рецензування є процесом, завдяки якому оцінюються результати експертного дослідження.

Проблема рецензування, вірніше, здійснення рецензування як одного із засобів організації управління судово-експертною діяльністю, виникла не сьогодні, набула актуальності ще часів нівелюванням відомчого багаторівневого контролю управління (адже раніше в СРСР ця діяльність проводилась виключно під огідою ВНИИСЕ-Всесоюзного науково-дослідного інституту судової експертизи), а пізніше суттєвою складовою трансформаційних перетворень послужило і розширення кола судових експертів на приватних засадах.

Від організації реалізації творчих здібностей, високопрофесійності судових експертів залежить функціонування в інтересах людини конституційних засад правозахисної системи влади в Україні.

В аспекті пошуків оптимізації управління експертного забезпечення правосуддя десятиріччями спрямовується робота на поглиблення розуміння можливостей судової експертизи та максимальної диференціації оцінки висновку судового експерта.

На думку О.Р.Росинської “висновок експерта повинен ґрунтуватися на положеннях, які дають можливість перевірити обґрунтованість і достовірність зроблених висновків на основі загальноприйнятих наукових і практичних відомостей” [2].

Існуючі недоліки, як показав аналіз експертної практики, пов'язані із недооцінкою функціонального та системно-діяльного підходів до проведення процедури рецензування. Вдосконаленню та полегшенню цього процесу повинен сприяти науково обґрунтований алгоритм процесу рецензування висновку експерта – свого роду схема аналізу, необхідна із методологічної точки зору.

Відповідно до принципів системно-діяльного підходу, що представляє аксіому будь-якого виду діяльності, необхідно починати із визначення її інтегральної задачі, кінцевої цілі. Кінцева ціль рецензування – це вирішення таких принципових питань, як критерії істинності і достовірності, повноти дослідження такого джерела доказів як висновок експерта. Без визначення такої цілі неможливими є алгоритмізація, програмування та повнота інформаційного забезпечення вирішення науково обґрунтованих експертних задач на підставі використання загальнонаукових та спеціальних знань. Забезпечення об'єктивності та повноти дослідження впливають із принципів судово-експертної діяльності [1, ст. 3]. Основою такої схеми є послідовність аналізу висновку на предмет відповідності вимогам і процесуальним діям, визначена Положенням про організацію рецензування висновків судових експертиз у в науково-дослідних установах судових експертиз системи Міністерства юстиції України [3]. Ідея забезпечення управління існуванням єдиного науково обґрунтованого порядку організації методичного рецензування висновків судових експертів, де прерогатива належить НДУСЕ, була цілком оправданою: враховуючи історичний досвід, рецензування проводиться співробітниками, які мають вищу освіту, кваліфікацію судових експертів з відповідних спеціальностей, стаж експертної роботи не менше 3 років [3, п. 1.6].

Метою рецензування є формування об'єктивної думки з тої позиції, що необхідною умовою в експертній практиці є повнота дослідження, яка полягає також у застосуванні експертом сучасних досягнень науки і техніки, існуючих методів та методик, спеціальної літератури, об-



ладнання, програмних продуктів тощо, які надають можливість експерту дійти до науково-обґрунтованого об'єктивного висновку. Від повноти та обґрунтованості висновку експерта залежить подальше його використання в процесі доказування, формування внутрішнього переконання особи, яка здійснює оцінку доказів та у провадженні якої перебуває справа, у доказовості предмету доказування та встановленні істини у справі.

Оскільки виключно шляхом рецензування висновків здійснюється перевірка відповідності висновків вимогам нормативно-правових актів та правильності застосування методів дослідження, це є одним із рушіїв реалізації прав сторін на виявлення істинного стану справ, його законності і наукової обґрунтованості.

В умовах настання епохи демократичного реформування суспільства та побудови ефективної системи державної влади пріоритетом наукових досліджень стає зміцнення української державності через механізм роботи з необхідності модернізації послідовної роботи з удосконалення нормативно-правових засад професійної судово-експертної діяльності.

### **Список використаних джерел**

1. Про судову експертизу [Електронний ресурс]: Закон України від 25 січ. 1994 р. № 4038-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4038-12>

2. *Россинская Е. Р.* Судебно-бухгалтерская экспертиза: учеб. пособие для студентов вузов / Е. Р. Россинская [и др.]; под ред. Е. Р. Россинской, Н. Д. Эриашвили, Ж. А. Кеворковой. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011. – 383 с.

3. Положення про організацію рецензування висновків судових експертиз у НДУСЕ МЮ України: Наказ Міністерства юстиції України від 26 груд. 2000 р. № 65/5.

**В.В.Антонюк,**

*аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та національної безпеки НАДУ*

## **Публічне управління інформаційною сферою в умовах інформаційно-психологічної війни**

В сучасному науковому дискурсі державного управління існує безлічі невирішених проблем в галузі забезпечення інформаційно-психологічної безпеки людини, суспільства та держави в умовах існуючих загроз, використання іноземними державами і іншими учасниками інформаційного протиборства арсеналу сил, засобів і методів інформаційно-психологічної війни. Все це визначає важливість і *актуальність* дослідження завдань публічного управління інформаційною сферою в умовах інформаційно-психологічної війни.

Сучасна українське суспільство живе у складний період, що характеризується збройним конфліктом на сході України та анексією її території іноземною державою. Одним з видів агресії проти України в останні роки стали інформаційно-психологічні війни, що веде проти нашої держави східний сусід – Російська Федерація. Саме тому, велика увага науковій громадськості приділяється дослідженню проблем формування публічного управління в особливих умовах – в умовах використання іноземними державами і іншими суб'єктами інформаційного протиборства нових засобів і методів політичної боротьби, до яких, в першу чергу, відносяться операції інформаційно-психологічної війни, що представляють в інформаційному суспільстві особливу соціальну небезпеку.

Публічне управління інформаційною сферою – це організуючий і регулюючий вплив держави на інформаційну сферу життєдіяльність суспільства з метою її впорядкування, збереження чи перетворення, опираючись на владну силу, яку обмежує дієвий суспільний контроль. Публічне управління діє системно, поєднуючи функціонування таких структур, як механізм держави, державний апарат, державну службу і публічні прояви суспільства [3, с. 7].

Складність процесу публічного управління зазначеною сферою обумовлюється відсутністю норм міжнародного і національного права, що дають юридичну кваліфікацію особливо небезпечних агресивних акцій (заходів, операцій) інформаційно-психологічної впливу, що перешкоджають розв'язуванню такої агресії [2].

Система органів державної влади і управління, будучи основним чинником, регулюючим суспільні стосунки в інформаційно-психологічній сфері, поряд з основним і пріоритетним об'єктом зовнішньої агресії є центральною ланкою забезпечення інформаційно-психологічної безпеки і основним інструментом віддзеркалення і припинення будь-яких посягань іноземних держав на суверенітет, територіальну цілісність і громадянську єдність суспільства, на його життєво важливі інтереси і перспективи розвитку, на психічне здоров'я нації.

Оскільки в інформаційно-психологічному просторі такі посягання можуть приймати форми інформаційної експансії, агресії або інформаційно-психологічної війни, на державу в особі її системи органів влади покладається найважливіший обов'язок своєчасного виявлення загроз інформаційно-психологічній безпеці, мобілізації сил і засобів громадянського суспільства для захисту державних інтересів і протидії агресії в будь-якій з її форм, а також організації протидії акціям інформаційної агресії (війни) на ранніх стадіях виникнення конфлікту. Основні завдання органів виконавчої влади в галузі інформаційного протиборства:

- розробка пропозицій державної політики України в області інформаційного протиборства, прогнозування, виявлення і оцінка джерел і характеру загроз інформаційній безпеці України, засобів і методів інформаційного протиборства;

- збір розвідувальної інформації щодо використання інформаційних технологій, об'єктів інформаційної сфери протиборчої сторони;

- захист військово-політичного керівництва України, а також індивідуальної, групової і масової свідомості її населення від вживання противником інформаційно-психологічних засобів і методів дії;

- організація протидії антиукраїнської пропаганді, що проводиться у тому числі інформаційно-психологічними засобами і методами дії;

- захист інформаційної інфраструктури України від інформаційно-технічних засобів супротивника, тощо;

- розробка наукової моделі загроз національним інтересам в інформаційно-психологічній сфері, створення якої могло б додати процесу пошуку, визначення і класифікації вже існуючих загроз і їх проявів (моніторингу погроз) цілеспрямований характер, а розробка методичних рекомендацій щодо виявлення загрозливих ситуацій стала б надійним інструментом підвищення ефективності і продуктивності роботи співробітників органів виконавчої влади;

- створення і розробка стратегії проведення спеціальних операцій в інформаційно-психологічній сфері в мирний та воєнний період (при різних мірах ескалації напруженості міжнародних відносин);

- розробка нормативної правової бази проведення спеціальних операцій в інформаційно-психологічній сфері, використання інформаційної зброї і методів інформаційної війни;

- створення системи швидкого реагування на раптові (несподівано виявлені) інформаційні атаки здатною своїми діями змусити противника відмовитися від всіх або частини своїх планів, перехопити ініціативу і створити найбільш сприятливі умови для нанесення контрудару;

- створення системи забезпечення безпеки комп'ютерних систем управління ЗС України.

*Державна система інформаційного протиборства* – система погодженої, цілеспрямованої, керованої з єдиного центру діяльності органів державної влади і місцевої самоврядування, що направлена на захист національних інтересів і забезпечення інформаційно-психологічної безпеки особи, суспільства і держави в інформаційно-психологічній сфері в умовах реальної небезпеки.

Державна система інформаційного протиборства повинна складатися з наступних основних складових:

- система протидії інформаційно-психологічній агресії (війни) на ранніх стадіях;

- система швидкого реагування на раптово виявлені акції (заходи) інформаційно-психологічної агресії;

- система сил і засобів інформаційно-психологічної війни;

- державна інформаційна політика в умовах інформаційно-психологічної війни.

Сучасна публічна політика України в умовах інформаційно-психологічної війни є діяльністю системи органів державної влади та інститутів громадянського суспільства щодо протидії акціям (заходам) зовнішньої інформаційно-психологічної агресії і операціям інформаційно-психологічної війни, направленим проти України.

Публічна політика в умовах інформаційно-психологічної війни повинна ґрунтуватися на наступних принципах [1, с. 45]:

- законність;
- дотримання і баланс інтересів особи, суспільства і держави;
- відкритість (що передбачає в процесі реалізації органами державної влади і громадськими організаціями діяльності з забезпечення інформаційної безпеки України інформування суспільства про їх діяльність з врахуванням обмежень встановлених законодавством України);
- пріоритетність національних інтересів України.

Підсумовуючи сказане, наголошуємо на тому, що першочерговим завданням сучасного публічного управління стає захист українського суспільства від деструктивних інформаційних впливів духовно-цивілізаційного, соціально-психологічного та інфраструктурно-технологічного характеру.

### **Список використаних джерел**

1. Корх О. Публічне управління процесами інформаційної безпеки держави / О. Корх, В. Решетніченко, В. Романенко // Публічне управління: теорія та практика. – 2010. – № 2. – С. 64–74.
2. Присяжнюк М. М. Інформаційний захист людини, суспільства, держави – складові національної безпеки країни [Електронний ресурс] : зб. наук. пр. ВІ КНУ ім. Тараса Шевченка. – 2009. – № 19. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/Znpviknu/2009\\_17/vip17-30.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/Znpviknu/2009_17/vip17-30.pdf)
3. Чернов С. І. Текст лекцій з дисципліни “Публічне адміністрування” (для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 “Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)”) / С. І. Чернов, С. О. Гайдученко ; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Х. : ХНУМГ, 2014. – 123 с.

**Р.О.Баранов,**  
аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції  
та управління національною безпекою НАДУ

### **Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, як виклик розвитку сучасної цивілізації**

Сучасні цивілізації як одиниці розвитку людства характеризуються зближенням загальних характеристик, уніфікацією принципів та засад функціонування, переплетенням традицій та особливостей цивілізаційного розвитку. Це призводить до формування єдиної загальнолюдської цивілізації, що стає універсальною “домівкою” для існування сучасної людини в інформаційному просторі. Такі тенденції породжують або актуалізують нові виклики та загрози безпеці людини. Як зазначено в аналітичній доповіді “Міжнародне безпекове середовище: виклики і загрози національній безпеці України”, “сучасний технологічний, економічний, інформаційний розвиток призвів до появи широкого спектру загроз нового типу і підсилив дію вже відомих загроз, таких як тероризм, “неспроможні” держави, розповсюдження зброї масового ураження, кібертероризм” [1, с. 6]. В Стратегії національної безпеки “Україна в світі, що змінюється” вказується на те, що “поширення тероризму, піратства, наркобізнесу, незаконної торгівлі зброєю і ядерними матеріалами, транскордонної організованої злочинності, відмивання брудних грошей, незаконної міграції, торгівлі людьми, кіберзагроз” є такою тенденцією у зовнішньому просторі навколо України, що потенційно може бути джерелом загроз національній безпеці держави [2]. А тому актуальним є розробка відповідних нормативно-правових документів, що чітко визначають механізми реагування на такі нові загрози та сприятимуть розвитку сучасної людської цивілізації.

На думку Ю.Г.Козака, основними причинами відмивання “брудних” грошей у сучасних умовах є:

- багатогранність, швидкість і в ряді випадків радикалізм змін у законодавстві ряду країн, які поширилися на певні сектори економіки; вони вплинули на ефективність змін у функціонуванні всієї економіки країн; (їхній негативний прояв виразився в співіснуванні різних законо-

давчих розпоряджень – старих і нових, часто суперечних один одному, законодавчі порожнечі (“діри”), часті зміни законодавства, перевага “розширеного” тлумачення законів) і т.п.;

– всеохоплююче – знизу доверху – перетворення управлінських структур, а також створення нових ланок в управлінні (з утворенням великої кількості нових посад), яке пов’язане з якісними змінами кадрового складу, створення неурядових управлінських структур (наприклад, системи інформації), зміни в способах публічного управління;

– поява нових форм співробітництва з відповідними структурами за кордоном і виникаюча в зв’язку з цим відкритість для припливу іноземних капіталів, нових моделей управління і т.п. та пов’язані з ними патологічні форми, які викликають зловживання;

– нестача відповідних механізмів, які охороняють окремі сектори економіки від порушень і зловживань;

– вразливість економіки у відношенні нелегальної господарської діяльності, а також зловживань у проведенні економічної політики (наприклад, у відношенні “груп тиску”, які лобюють свої інтереси в урядових закладах і парламентах країн) [3].

За даними американського центру Global Financial Integrity у 2011 році з 150 досліджуваних країн, що розвиваються, найбільше “брудних” грошей було відмито в Росії, близько 191 млрд дол. США. На другому місці перебуває Китай з обсягом 151 млрд дол. США. Загальний показник втрачених коштів в досліджуваних країнах становить близько 947 млрд дол. США, що в 10 разів перевищує фінансову допомогу, надану цим країнам.

Нелегальний оборот грошей особливо негативно впливає на розвиток африканських країн. Якщо в середньому в світі він складає 4%, то в країнах Африки – 5,7% [4]. При цьому, саме для країн африканського континенту відтік капіталу та грошей має катастрофічне значення, оскільки за таких умов відсутні будь-які передумови економічного розвитку та розвитку державності загалом.

Різні цивілізаційні умови розвитку визначають і суми відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом. Зокрема, як зазначає німецьке видання Frankfurter Allgemeine, винна в ситуації, що склалася, недостатня законодавча база країн, що розвиваються, що, в свою чергу, дозволяє “витікати” за кордон значним сумами. Так, на відміну від Азії, проблема витоку капіталу не настільки актуальна для європейських економік, адже на їх частку припадає тільки 16% від загального обсягу незаконних трансакцій.

Як відомо, відтік капіталу завдає великої шкоди економікам країн, що розвиваються, від чого страждають звичайні громадяни. Так, Індія, третя азіатська економіка, у 2010 році втратила 123 млрд дол. США, які могли б бути спрямовані в науку, охорону здоров’я або на розвиток інфраструктури [5]. До речі, у 2010 році за обсягами легалізації “брудних” грошей Україна була на 77 місці з показником 460 млн дол. США.

Загалом, варто зазначити, що розвиток сучасного світу вимагає удосконалення та уніфікації механізмів боротьби з легалізацією доходів, одержаних злочинним шляхом, оскільки різні країни та континенти мають абсолютно різні показники відмивання “брудних” грошей та різні способи реагування органами державної влади на вказану проблему. На часі розробка єдиних стандартів у цій сфері, що в подальшому сприятиме оперативнішому реагуванню на вказану загрозу та недопущенню її поширення в майбутньому.

### *Список використаних джерел*

1. Міжнародне безпекове середовище: виклики і загрози національній безпеці України. – К. : НІСД, 2013. – 64 с.

2 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 черв. 2012 р. “Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України : Указ Президента України від 8 черв. 2012 р. № 389/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rnbo.gov.ua/documents/303.html>

3. Міжнародна економіка : навч. посіб. / за ред. Ю. Г. Козака. – К. : ЦУЛІ, 2008. – 1118 с.

4. Страны с наибольшим оборотом “грязных” денег [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://inosmi.ru/world/20131213/215650867.html>

5. Україна – на 77-му місці за експортом “брудних” грошей [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.dailyviv.com/news/40629>

## **Детінізація економіки як функція публічного управління**

Тіньова економіка як явище суспільного життя супроводжує людство протягом всієї його історії. Уявити собі ринкову економіку, де б відсутніми були процеси тінізації досить складно. Основними напрямками розвитку тіньових процесів у світі є: тінізація ринку праці або трудових відносин, тінізація фінансового сектору та формування тіньових схем на ринку земельних відносин. Тіньовий сектор економіки чим далі набуває все більших масштабів як в розвинених країнах, так і в країнах з низьким рівнем розвитку ринкової економіки. За даними різних організацій рівень тіньової економіки в сучасному світі становить від 18 до 35% загальносвітового ВВП. За підрахунками Світового банку ВВП у світі 2012 року становив 71,66 трлн дол. США, тобто найбільш песимістичний розрахунок свідчить, що в тіньовому секторі нині виробляється приблизно 26 трлн дол. США [1]. Для Європи у складі країн ЄС та Туреччини, Норвегії, Швейцарії у 2013 році загальний рівень тіньового сектору становив 18,5% ВВП та відповідно дорівнював 2,15 трлн євро [2].

Передумовами збільшення масштабів нелегальної економічної діяльності експерти Всесвітнього економічного форуму вважають об'єднаний зв'язками світ (networked world), неспроможність глобального управління та економічну нерівність. Економічна нерівність розглядається одночасно як чинник формування сприятливого середовища для тіньового обігу товарів і, як наслідок, тінізації міжнародних торговельних потоків. Збільшуючи вартість ведення легального бізнесу, тіньові економічні відносини стримують розвиток національних економік та посилюють нерівність як всередині країн, так і між ними. Нелегальна торгівля об'єктами інтелектуальної власності негативно впливає на дієвість стимулів здійснення інноваційної та інвестиційної активності, що також негативно позначається на економічному розвитку. Хоча обсяги тіньової економіки у країнах, що розвиваються, як правило, більші, ніж у розвинених країнах з класичною ринковою економікою, значна частка попиту на нелегальні товари формується саме у розвинених країнах.

Глобалізація фінансових систем, розвиток міжнародних банківських мереж, електронних торговельних систем та мереж здійснення операцій з нерухомим майном, за недостатньої координації діяльності країн щодо детінізації світових торговельних та фінансових потоків, створюють умови для використання фінансових інструментів і маніпулювання інструментами трансфертного ціноутворення з метою оптимізації оподаткування та відмивання грошей [3, с. 4].

Основні напрями протидії тінізації глобальної економіки передбачають:

- проведення національних аудитів економік країн з метою оцінки масштабів видів тіньової економічної діяльності та їх впливу на формальну економіку;
- оцінку національних регуляторних систем щодо оподаткування, ліцензування праці, навколишнього середовища, охорони здоров'я та безпеки, захисту прав споживачів, прав інтелектуальної та промислової власності з метою визначення можливостей їх спрощення та зменшення вартості їх дотримання;
- дослідження впливу праці мігрантів, зокрема дешевої праці, на національний добробут та дотримання корпоративних стандартів праці;
- запровадження спеціальної допомоги інтеграції для вразливих груп населення (зокрема, меншин, біженців, вимушених переселенців тощо);
- посилення електронного моніторингу й нагляду за грошовими потоками банків та інших фінансових інститутів;
- запровадження жорсткіших правил щодо готівкових транзакцій та збільшення штрафів за незадекларовані й необліковані готівкові рахунки;
- поліпшення взаємодії, інформаційного обміну, обміну кращою практикою щодо моніторингу, дізнання та кримінального переслідування між регіональними, національними та міжнародними правоохоронними органами;
- посилення контролю за транзакціями за участі офшорних юрисдикцій;

- вдосконалення правил та норм, які регулюють діяльність фінансових ринків, забезпечення прозорості фінансових інструментів;
- запровадження та/або вдосконалення нормативних актів щодо лобювання та діяльності професійних асоціацій, управління державним майном, посилення контролю за підробленими товарами тощо;
- забезпечення діяльності з інформування та адекватного захисту свідків [4].

Однак, всі зусилля в процесі здійснення детінізації будуть марними, якщо не вносити зміни в систему управління національною економікою, не поліпшувати її інституційний базис. На думку науковців Національного інституту стратегічних досліджень, найважливішими інституційними чинниками тінізації на посттрансформаційному етапі розвитку економіки є: поширення корупції, неефективність функціонування судової системи, неефективне адміністрування податків, ускладненість доступу до земельних ресурсів, високий рівень злочинності, істотна бюрократизація регулювання підприємницької діяльності та низька ефективність діяльності митної служби [5]. Саме інститути державної влади повинні забезпечити реалізацію основних напрямів детінізації економіки будь-якої держави світу з метою підвищення функціонування економічних систем та відповідно забезпечення потреб їх громадян.

### *Список використаних джерел*

1. Павук О. Тенева економіка в мире и в Балтии / Ольга Павук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.baltic-course.com/rus/ekonomiceskaja\\_istorija/?doc=83562](http://www.baltic-course.com/rus/ekonomiceskaja_istorija/?doc=83562)
2. The Shadow Economy in Europe, 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.atkearney.com/financial-institutions/featured-article/-/asset\\_publisher/j8IucAqMqEhB/content/the-shadow-economy-in-europe-2013/10192](http://www.atkearney.com/financial-institutions/featured-article/-/asset_publisher/j8IucAqMqEhB/content/the-shadow-economy-in-europe-2013/10192)
3. Тіньова економіка в Україні: масштаби та напрями подолання : аналіт. доп. / Т. А. Тищук, Ю. М. Харазішвілі, О. В. Іванов ; за заг. ред. Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2011. – 96 с.
4. Pleskachevskiy V. The underground economy: a threat to democracy, development and the rule of law [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://assembly.coe.int/ASP/Doc/DocListingDetails\\_E.asp?DocID=13532](http://assembly.coe.int/ASP/Doc/DocListingDetails_E.asp?DocID=13532)
5. Мокій А. Підвищення ефективності інституційного середовища як чинник детінізації економіки : аналітична записка / А. Мокій, М. Флейчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/716/>

**І.П.Бачевська,**  
аспірант кафедри державного менеджменту НАДУ

### **Сутність закону саморозвитку системи публічного управління**

Відмічені суттєві взаємозв'язки функцій, структур, рівнів і центрів публічного управління характеризують цілісність системи в ідеалі. Реальний же стан становить собою еволюцію системи в напрямку досягнення повної цілісності, реалізації її сутності, закладеної в системі об'єктивних можливостей. Рух системи в цілісності полягає в тому, щоб:

1. охопити своїм впливом всі соціально значущі процеси державного життя;
2. забезпечити оптимально можливу повноту реалізації управлінських функцій в їх взаємозв'язку, а також єдину спрямованість в управлінській діяльності суб'єктів різних гілок і центрів влади;
3. усувати суперечливість елементів системи, які перешкоджають нормальному її функціонуванню;
4. утворювати органи, інституції і норми, яких не вистачає.

В сукупності ці процеси складають **зміст саморозвитку системи публічного управління – її загального об'єктивного закону.**

За своєю природою будь-яка система соціального управління, в тому ж рахунку і публічна, несе в собі об'єктивно закладену здатність реагувати на зміни соціального середовища (суспільства, держави) і на зміни свого внутрішнього стану. Потенційна здатність втілюватись у

адаптацію системи і в її саморозвиток – є необхідною умовою не тільки буття і стабільності системи, але й ефективної реалізації її функцій.

*Саморозвиток* – об'єктивно можливий спосіб існування системи публічного управління. Процес саморозвитку не вичерпується якісними змінами інформаційної бази управління. Основне – це перетворення соціально-політичної природи і головних компонентів системи публічного управління, що пов'язане із змінами в владних відносинах. Звідси конфліктний характер процесу, що становить специфічну рису закону.

В межах однієї і тієї ж політичної системи і тим більше при переході до нової відбуваються якісні перетворення суб'єктів управління, зокрема розширюється участь в управлінні народу. До управління державними справами приходять найбільш професійно підготовлені кадри політиків і адміністраторів. Збагачуються функції управління, вдосконалюються організаційні методи і стилі управлінської діяльності. Перебудовуються державні структури влади і управління відповідно потребам політичної і суспільної раціональності. Складаються оптимальні схеми розподілу повноважень між центральними, регіональними і місцевими органами [1, с. 139–141].

Політична історія України в ХХ ст. має багато фактів, які підтверджують реальність дії (у позитивному і негативному плані) закону саморозвитку системи державного управління. Тип владарювання і правління як в Російській і Австрійській імперіях, так і в Радянському Союзі складався століттями, зберігав свою якісну визначеність, не реагуючи на зміни, що позначалось на державі і пов'язаних з нею потреби та інтереси пануючих класів, елітних прошарків суспільства, що привело до руйнування державної машини. Проте до 1980-м рр. авторитарна система влади і управління вичерпала свою здатність раціональної дії на суспільство і перетворилася на сукупність закостенілих інститутів, які блокували їх взаємодію, перешкоджаючи вирішенню проблем, що накопичилися. Проблема досягнення відповідності системи публічного управління сучасному стану Української держави і суспільства є одна з найактуальніших [1, с. 142].

На її вирішення і спрямована адміністративна реформа, що передбачає проводиться в країні, і тісно пов'язані з нею інші суспільно-політичні реформи.

Закон саморозвитку публічного управління знаходить свій прояв і забезпечується дією інших розглянутих законів. Охарактеризовані об'єктивні закони публічного управління мають свою специфіку в різних політичних системах. Так, в президентських республіках (зокрема, в США) розділення механізмів влади і відповідно центрів ухвалення публічних рішень передбачає їх баланс, що забезпечується системою “стримувань” і “противаг”. Співвідношення централізації і децентралізації управління регулюється федеральним устроєм держави. В парламентських республіках домінують законодавчі органи влади і управління над виконавчими. В унітарних державах, на відміну від федерацій, централізація управління переважає над децентралізацією.

Безумовно, запропонований аналіз законів публічного управління певною мірою є дискусійним, адже він торкається малорозробленої проблеми, яка майже не розглядається в підручниках з теорії державного управління.

#### **Список використаних джерел**

1. *Зеркин Д. П.* Основы теории государственного управления : курс лекций : изд. 3-е, доп. и перераб. / Д. П. Зеркин, В. Г. Игнатов. – М.: ИКЦ “МарТ” ; Ростов н/Д. : Издат. центр “МарТ”, 2007.

**С.О.Більченко,**

*аспірант кафедри політичної аналітики і прогнозування НАДУ*

#### **Суспільне телебачення в Україні: історія та перспективи впровадження**

Ідея створення суспільного телебачення в Україні має свою історію і триває з часів здобуття Україною незалежності. З кожними роком експерти наголошували все голосніше на не-

обхідності утворення незалежного мовника, бо це необхідний крок до глобальних позитивних перетворень в суспільстві.

Створення суспільного телерадіомовлення в Україні – процес, що триває фактично з 1997 року, а саме з часу прийняття Закону “Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України”, що втратив чинність через свою низьку ефективність і до сьогодні. Суспільне мовлення в Україні ще в процесі активного перетворення з національних, обласних телерадіокомпаній в суспільні. Таке перетворення Україна зобов’язалась зробити ще в 2005 році, підписавши Резолюцію Парламентської Асамблеї Ради Європи. Наступний крок України на шляху до суспільного мовлення – затвердження 30 вересня 2010 року Концепції створення і діяльності Національної громадської телерадіокомпанії України. Проект Закону України “Про Національну громадську телерадіокомпанію України” підготувала Громадська гуманітарна рада при Президентові України. Цей проект теж залишився, як і попередні, декорацією до покращень суспільного буття українців. І тільки в квітні 2014 року був прийнятий Закон “Про Суспільне телебачення і радіомовлення України”, який став достойним результатом України, як демократичної правової держави.

Прослідкувати за суспільними перетвореннями в країні допомагають різноманітні незалежні соціологічні дані міжнародних організацій. Так, за індексом свободи преси, (дослідження щорічно проводить організація Репортери без кордонів) Україна минулого року спустилась з 116 на 126 місце. При чому організація потім заявила, що не врахувала стрімкий злет цензури в листопаді-грудні. Росія, наприклад, в 2013 році посіла 148 місце [3]. Даний показник фіксує факти про стан інформаційного простору в країнах світу, що є відображенням певних зрушень та перетворень у будь-якому суспільстві.

Суспільний мовник як інститут громадянського суспільства – звучить як велика перемога в українському інформаційному просторі над замовними матеріалами, політичною залежністю від фактичного власника, груп інтересів, заангажованої редакційної політики, певного курсу подачі інформації. Але механізм регулювання суспільним телебаченням є залежним від частково Верховної Ради, бо представники фракцій мають бути представлені у наглядовій раді суспільного ТБ, та від державного бюджету.

Зарубіжний досвід свідчить, що успішний незалежний, навіть дохідний суспільний мовник можливо розвинути лише через впровадження абонентської плати. Та чи зможе держава в нинішніх умовах достатньо профінансувати суспільне телебачення, щоб за 4 роки громадяни згодились платити за цей продукт, коли є купа безкоштовних каналів та інтернет?

Для цього суспільному мовленню мають бути притаманні такі основні риси:

- мовлення на всій території країни (стовідсоткове технічне покриття);
- відповідність загальним смакам та інтересам більшості громадян і принципова незалежність від бізнесових та політичних груп;
- безпосередня и кількісно значуща участь глядачів у фінансуванні суспільного ТБ;
- широкий зворотний зв’язок із суспільством (через абонентів та об’єднання громадян);
- політика каналу, спрямована на розвиток загальнонаціональної ідентичності, консолідацію та гуманізацію суспільства, підвищення його культурного та освітнього рівня;
- приділення особливої уваги проблемам меншин у суспільстві;
- високий рейтинг (конкурентоспроможність поряд із комерційними каналами, якість та привабливість продукції, боротьба за якість, а не за кількість програм) [2, с.78].

Отже, суспільне телебачення – це незалежний від держави та приватного сектору та політичних сил медійний суб’єкт, що регулюється в своїй діяльності спеціальним законодавством, а саме Законом України “Про Суспільне телебачення і радіомовлення України” [1], загальними журналістськими принципами достовірності, точності, об’єктивності висвітлення думок та фактів. Публічна політика вимагає сьогодні від своїх головних акторів – влади та суспільства активної роботи задля збереження та подальшого розвитку української державності та суспільства, суспільне мовлення в даному контексті – це показник виразного прагнення до правди та інформаційної свободи суспільства, та з іншого – показник рівня державної інформаційної політики, що спонукає цей розвиток.

### *Список використаних джерел*

1. Про Суспільне телебачення і радіомовлення України : Закон України від 17 квіт. 2014 р. № 1227-18-вр // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 27. – С. 904.



2. Стратегічні пріоритети : наук.-аналіт. щокв. зб. / Нац. ін-т стратегічних дослідж. – К. : НІСД, 2006 – N 4 // Здіорук С. І. Суспільне мовлення: український варіант / С. І. Здіорук, С. Л. Гнатюк. – С .77–84.

3. Press Freedom Index 2013 // Reporters Without Borders [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://en.rsf.org/press-freedom-index-2013,1054.html>

**М.О.Карпуленко,**  
магістр державного управління

## Принципи формування системи вищої освіти в Польщі

Польська система вищої освіти є однією з найбільш значних елементів соціальної інфраструктури. В усьому світі вища освіта переживає кризу, спричинену її невідповідністю до об'єктивних вимог сучасної цивілізації. Цим і зумовлений інтенсивний процес формування системи вищої освіти, що відзначався глобальним характером: поза цим процесом, фактично, не залишилась жодна країна. Формування вищої освіти стало важливою складовою соціальної політики держав. До них прикута увага урядів та парламентів, політичних партій, громадськості, а також впливових міжнародних організацій.

Освіта і наука відіграють все більш важливу роль в процесах розвитку суспільства, тим самим збільшуючи попит на вищу освіту. Розвиток ринкової економіки, збільшення ролі вищої освіти в сфері працевлаштування, зростання потреби у високих кваліфікаціях, і одночасно зниження попиту на фізичну роботу призвели до збільшення і маркетизації вищої освіти. Однак це відбулося за рахунок зниження якості вищої освіти. В останні роки більше уваги приділяється підвищенню якості навчання у системі вищої освіти [1].

Політичні та суспільні зміни в Польщі, впровадження ринкової економіки спонукали до формування нової системи вищої освіти: виникли приватні ВНЗ, урізноманітнилися перелік спеціальностей тощо. Однак, політика використання системи вищої освіти як засобу підготовки фахівців призвела до невідповідності між запитами суспільства і визначеними обсягами прийому абітурієнтів на всі форми навчання після середніх загальноосвітніх закладів навчання. Кількість студентів у Польщі була у 2–4 рази нижчою, ніж у розвинених західноєвропейських країнах. У цей період розрив між попитом на вищу освіту і обмеженими обсягами прийому невпинно зростав. Це пояснює виникнення приватного сектора у вищій освіті, який стихійно розпочав діяти ще до зміни законодавства. Перші приватні ВНЗ Польщі проводили підготовку фахівців з основ менеджменту і діяльності в умовах ринкової економіки [3].

Крім того, вступ Польщі до ЄС, демографічна криза, яка сприяла зменшенню кількості студентів, обмежені фінансові можливості державного бюджету країни вимагали зміни правової основи, яка регулювала би принципи діяльності ВНЗ. Головними ініціаторами змін виступили Міністерство народної освіти Польщі та Рада ректорів польських ВНЗ. Новий Закон “Право про вище шкільництво” був прийнятий у 2005 р. Цей закон поєднав у собі закони “Про вище шкільництво” і “Про вищу професійну школу”. У результаті чого було надано автономії ВНЗ шляхом посилення правових повноважень їх статутів. Утворено новий вид самоврядування у ВНЗ, який сприяв залученню докторантів до прийняття важливих для свого ВНЗ рішень, надавав можливість відстоювати власні інтереси та безпосередньо співпрацювати з керівництвом. Виокремлювалася діяльність головних організаційних одиниць – їх рад і керівника. Слід також зауважити, що новий закон чітко визначав коло питань, за які керівник ВНЗ відповідав перед міністром. ВНЗ підпорядковуються Міністерству науки і вищої освіти. Польща успішно здійснила реформування системи вищої освіти, перш за все ставши членом європейського простору вищої освіти, який базується на засадах якості у системі вищої освіти, автономії ВНЗ, академічної мобільності, рівності можливостей, демократії [2]. Також слід звернути увагу на те, що механізми спрямовані на поліпшення якості та підвищення конкурентоспроможності у системі вищої освіти мають бюджетні обмеження у вигляді нових форм розподілу ресурсів. Вони стимулюють підвищення якості вищої освіти, розвиток систем оцінювання та моніторингу у науково-педагогічній діяльності та наукових дослідженнях. Крім того, у ВНЗ Польщі діє велика

кількість найрізноманітніших студентських організацій і товариств. Дані студентські організації мають суспільно-політичну, професійну, релігійну, наукову спрямованість. Вони поділяються на міжнародні, загальнопольські, місцеві студентські організації та територіальні братства вихідців з певної місцевості Польщі тощо.

Після вступу Польщі до Європейського Союзу польські ВНЗ стали складовими єдиного європейського освітнього простору, що зумовлює кращу політичну, соціальну, економічну співпрацю між різними типами ВНЗ та мобільне пересування студентів та науковців. Слід зазначити, що відповідні зміни у законодавстві про вищу освіту Польщі надали ВНЗ широкі можливості, які полягають у:

- виборі ректора ВНЗ за призначенням або за конкурсом;
- налагодження трудових відносин з викладачами за призначенням на постійну посаду або за контрактом;
- налагодження співпраці з іншими науковими та науково-дослідними установами, в тому числі іноземними, у здійсненні наукових досліджень і розробок, на основі угод для того, щоб зібрати кошти на реалізацію наукових досліджень, у тому числі для комерціалізації та сприяння мобільності дослідників [3].

Отже, формування системи вищої освіти Польщі має чітку орієнтацію на інтеграцію її в єдиний європейський освітній простір. Слід зазначити, що формування навчального процесу забезпечує підготовку випускників ВНЗ до швидкого орієнтування в сучасному інформаційному суспільстві та активної участі у відкритих багатокультурних співтовариствах всього світу. Після вступу Польщі до ЄС польські ВНЗ стали складовою єдиного європейського освітнього простору, що обумовлює кращу соціальну, економічну, політичну співпрацю між різними типами ВНЗ та мобільне пересування студентів та науковців. Досвід Польщі свідчить, що спільними зусиллями ВНЗ також можуть впливати на покращення ситуації у сфері вищої освіти.

#### **Список використаних джерел**

1. *Грабовська Б.* Вища освіта у Польщі в контексті забезпечення мобільності та полікультурності освіти / Освітні реформи: місія, дійсність, рефлексія : монографія / Б. Грабовська ; за ред. В. Кременя, Т. Левовицького, В. Огнев'юка, С. Сисоєвої. – К. : ТОВ “Видавниче підприємство “ЕДЕЛЬВЕЙС”, 2013. – 460 с.

2. *Карпенко О. В.* Тенденції державного реформування освітніх послуг в Республіці Польща [Електронний ресурс] / О. В. Карпенко/ – Режим доступу : <http://www.dnpb.gov.ua/datas/upload/files/575715137.pdf>

3. *Czarnecki K.* Nowe Zarządzanie Publiczne a reforma szkolnictwa wyższego w Polsce / K. Czarnecki – Tryb dostępu: <http://www.praktykateoretyczna.pl/czasopismo/nowe-zarzadzanie-publiczne-a-reforma-szkolnictwa-wyzszego-w-polsce>

#### ***І.В.Вичалківський,***

*здобувач наукового ступеня кандидата наук  
Науково-дослідного інституту  
Державної прикордонної служби України*

### **Роль інституцій громадянського суспільства у нагляді за правоохоронними органами**

У демократичних країнах ключовою складовою державної політики національної безпеки є громадський контроль за діяльністю органів державної влади у сфері безпеки, а дієвість та ефективність діяльності інституцій громадянського суспільства за процесом формування та реалізації політики безпеки є важливим індикатором стану демократичного розвитку кожної держави.

Сучасна роль громадянського суспільства у нагляді за сектором безпеки може розглядатися як засіб зміцнення демократичних процесів шляхом залучення громадян до політичного життя держави. Повноваження інституцій громадянського суспільства в поліпшенні якості життя повинні зачіпати не тільки сферу політики а і обов'язково сферу державного управління націо-

нальною безпекою. Як при демократичній, так і при недемократичній державній владі політика безпеки історично складалася як прерогатива провладних політичних еліт, промисловців і бізнесменів, які отримували власну вигоду, впливаючи на політиків, державних службовців та керівників системи державної безпеки або тісно взаємодіючи з ними.

Сьогодні громадяни є не тільки лише виборцями під час виборів, а вони також платники податків, користувачі громадських послуг, резиденти певних територіальних громад, суспільних верств, етнічних груп, члени релігійних громад та інших приватних груп, кожна з яких має право бути почутою.

У деяких країнах і регіонах повноваження місцевих і національних установ є недостатніми, щоб впевнено керувати процесами реформування сектору безпеки. Безліч програм з реформування сектору безпеки все ще має тенденцію фокусуватися тільки на реформуванні самих державних установ, в той же час ігнорувати залучення громадянського суспільства до цього процесу.

Водночас, громадянське суспільство стимулює демократичний процес, даючи можливість політикам зрозуміти всі верстви громадськості, чий погляд могли би ігноруватися. Необхідні консультації і залучення кінцевих користувачів суспільних послуг у забезпечення раціонального і ефективного розміщення суспільних ресурсів. Більш того, незалежні громадські організації не можуть бути запламовані участю в діяльності політичних партій. Довіра до них з боку народу визначається незалежністю від уряду. Досвід деяких великих організацій громадянського суспільства, що спеціалізуються у вирішенні окремих питань на національній та міжнародній арені, також викликає повагу у спільноті. Такі організації, як “Міжнародна амністія” (Amnesty International) або організація “Спостереження за правами людини” (Human Rights Watch), мають хорошу репутацію на міжнародній арені, що дозволяє їм розмовляти на більш ніж рівних правах з урядами та міжнародними організаціями. Цей досвід є цінним ресурсом у процесі визначення курсу політики держави, так як він надає доступ особам, політикам і законодавцям до достовірної, незалежної інформації [1]. Ці положення, що оцінюють роль і місце організацій громадянського суспільства у політиці безпеки, відзначені в Декларації про право і обов’язки окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати і захищати загально визнані права людини та основні свободи.

Декларація визнає право як окремих осіб, так і організації громадянського суспільства у просуванні та проведенні кампаній з питань прав людини. Держави повинні вжити законодавчі, адміністративні та інші кроки для ефективного гарантування цих прав (ст. 2) [2]

Також, у країнах зі сталою демократією інституції громадянського суспільства в регламентованому законодавством форматі реалізують функції контролю за діяльністю сектору безпеки в напрямках:

- правовому (підготовка законодавчих актів, міжнародних договорів та угод у контексті їх впливу на реалізацію національних інтересів);
- політичному (відповідність діяльності посадовців цілям, принципам та механізмам державної політики забезпечення національної безпеки);
- управлінському (відповідність організації й режиму функціонування складових сектору безпеки національному законодавству);
- фінансовому (бюджетні витрати, розподіл коштів, поточні та додаткові витрати) [3].

Активно діючі інституції громадянського суспільства можуть бути корисними не тільки в самому процесі реформування державного управління, а також здійснювати навчання і підготовку наступного покоління громадянського суспільства, яке може ефективно контролювати діяльність органів державної влади у сфері безпеки. Також залучаючи альтернативні джерела інформації, проводячи незалежний аналіз та маючи особливі знання і досвід деяких суб’єктів громадянського суспільства можуть бути джерелом інформації для уряду і чиновників сектору безпеки при формуванні політики національної безпеки. Представляючи більш широкий набір суспільних перспектив в області політики безпеки, громадянське суспільство також розширяє легітимність державної політики у сфері національної безпеки.

На жаль, існуючий стан інституцій громадянського суспільства в Україні не повною мірою відповідає завданням дієвого демократичного контролю за процесом формування національної безпеки. Так, упродовж незалежності України представлені у Верховній Раді політичні партії орієнтовані, виключно насамперед, на інтереси фінансово-промислових угруповань та олігархії, й фактично не мають усталеної системи державницьких поглядів на безпекову політику.

Таким чином зареєстровані в Україні громадські організації не мають суттєвого впливу на процес формування державної політики національної безпеки, а їх практична діяльність досить часто слугує різноманітним політичним та бізнесовим проектам.

### **Список використаних джерел**

1. Гражданский контроль над сектором безопасности : пособие для организаций граждан. общества [редкол. : Иден Коул, Керстин Эпперт, Катрин Кинцельбах]. – Женева ; К., 2011. – 377 с.
2. Декларація про право і обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати і захищати загальноновизнані права людини і основні свободи [Електронний ресурс] : (прийнята резолюцією 53/144 Генеральної Асамблеї ООН від 9 груд. 1998 р.). – Режим доступу : [www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/defender.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/defender.shtml)
3. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підручник / Г. П. Ситник. – К. : НАДУ, 2012. – 544 с.

**Я.В.Гапанович,**

*здобувач наукового ступеня кандидата наук  
з державного управління кафедри регіональної політики  
та публічного адміністрування ОРІДУ НАДУ*

### **Сфера зв'язку та інформатизації як об'єкт публічного управління**

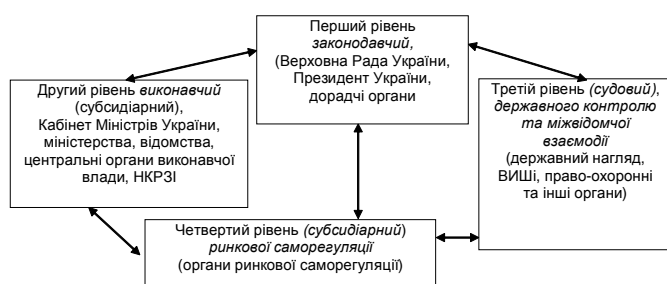
Сфера зв'язку та інформатизації являє собою багатогранний, зі складною ієрархією напрям розвитку суспільства. Зважаючи на надзвичайно важливе значення понять “сфера”, “зв'язок”, “інформатизація” для соціально-економічного розвитку держави, визначимо поняття “*сфери зв'язку та інформатизації*”, як сфери суспільного життя, що потребує державного регулювання і містить у собі сектори телекомунікацій, користування радіочастотним ресурсом України, поштового зв'язку, інформатизації та пов'язана із виробленням (постачанням) технічних засобів телекомунікацій (інформатизації), програмних продуктів і наданням послуг, заснованих на обміні інформацією, знаками, сигналами, зображеннями, звуками, повідомленнями будь-якого роду (виду), з застосуванням технологій, програмних продуктів, відповідних технічних засобів, систем (мереж), ресурсів та інфраструктури і кіберпростору. Сфера зв'язку та інформатизації містить наступні функціональні складові – сектори: телекомунікацій, користування радіочастотним ресурсом України, послуг поштового зв'язку, інформатизації, публічне управління якими повинно здійснюватися за допомогою механізмів державної регуляторної політики.

Визначимо поняття “механізмів державної регуляторної політики у сфері зв'язку та інформатизації” – як сукупності адміністративно-правових, економічних, інформаційно-аналітичних та інших засобів, форм, способів, принципів, функцій (інструментів) практичного цілеспрямованого впливу держави на діяльність суб'єктів ринків послуг зв'язку та інформатизації, користувачів радіочастотним ресурсом України, що забезпечує їх розвиток та якість надання послуг споживачам у способи, що встановлені Конституцією, законами України та іншими нормативно-правовими актами. Головними (базовими) механізмами державного регулювання у цій сфері є *адміністративно-правовий, економічний, інформаційно-аналітичний механізми*, за допомогою яких здійснюється регулюючий вплив держави на стан ринків та сфери у цілому і які взаємодіють між собою та в сукупності складають *комплексний механізм державної регуляторної політики у сфері зв'язку та інформатизації*.

Виконаний теоретичний аналіз надав змогу усунути понятійно-категорійну недостатність, що існувала у досліджуваній сфері та визначити значення наступних понять з позицій сфери науки “Державне управління”, а саме: *адміністративно-правового механізму державної регуляторної політики у сфері зв'язку та інформатизації* – як сукупності процесів реалізації державної влади через застосування адміністративних та правових важелів держави, за допомогою яких здійснюється державне регулювання, запобігання, виявлення та усунення правопорушень у цій сфері, що спрямовані на досягнення законності й стабільності суспільного порядку, визначеного Конституцією України та нормативно-правовими актами; *економічного механізму державної регуляторної політики у сфері зв'язку та інформатизації* – як сукупності економіч-

них способів, методів, засобів (інструментів) практичного впливу держави на соціально-економічний розвиток суб'єктів ринків послуг зв'язку та інформатизації, а також застосування необхідних ресурсів для забезпечення дії об'єктивних законів та охорони прав, свобод і законних інтересів сторін у процесі надання/отримання послуг зв'язку та інформатизації у спосіб, що встановлені Конституцією, законами України та іншими нормативно-правовими актами; *інформаційно-аналітичного механізму державної регуляторної політики у сфері зв'язку та інформатизації* – як сукупності інструментів практичної реалізації регуляторних функцій держави, заснованих на процесах збирання, аналітичної обробки, зберігання, захисту та застосування (розповсюдження) інформації про стан ринків сфери зв'язку та інформатизації, регуляторний вплив держави на ринкові відносини, що спрямований на розвиток ринків і підвищення якості надання послуг споживачам, забезпечення взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства у спосіб, передбачений Конституцією України та нормативно-правовими актами; екостратегій у сфері зв'язку та інформатизації – як комплексу екоспрямованих регуляторних механізмів державного управління, функціонування яких у цій сфері ґрунтується на екосвідомості та застосуванні безпечних інформаційно-комунікаційних технологій (екотехнологій), програмних продуктів, інфраструктури та екоресурсів, які виключають негативний вплив на людину, природу і суспільство й здатні забезпечити якісно новий рівень життя людини, головним критерієм якого є її здоров'я, а саме фізичне, духовне, соціальне благополуччя й стабільність розвитку екосистеми людина-природа-суспільство [1, с. 85].

Розглядаючи механізми державної регуляторної політики у сфері зв'язку та інформатизації, їх можна уявити як прояв дії багаторівневої системи публічного управління, зображеної на рисунку.



**Система публічного управління у сфері зв'язку та інформатизації**

Необхідність запровадження у державі реформ та якнайшвидшого усунення негативних явищ у процесах державного управління є нагальною потребою для України та вимагає формування нових управлінських стратегій – екостратегій у сфері зв'язку та інформатизації, що напряду пов'язані з інтересами людини у сукупності з можливостями природи й прагненнями суспільства та засновані на екосвідомості, екомеханізмах та екоресурсах [2].

### Список використаних джерел

1. Гапанович Я. В. Механізми державної регуляторної політики у сфері зв'язку та інформатизації: шляхи удосконалення / Я. В. Гапанович // Актуальні проблеми держ. упр. : зб. наук. праць Одес. регіон. ін.-ту держ. упр. – Одеса: Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2014. – Вип. 2 (58). – С. 84–88.
2. Стратегія розвитку України – 2020 [Електронний ресурс] / Офіційний веб-портал Президента України. – Режим доступу : <http://reforms.in.ua/2020/strategy2020.pdf>

**С.П.Головчук,**  
аспірант кафедри управління освітою НАДУ

### Сучасні тенденції розвитку взаємодії органів державної влади та громадськості у сфері освіти в Україні

Сучасний етап розвитку української державності характеризується підвищенням прозорості та демократичності діяльності всіх державних органів, формуванням партнерських відносин між інституціями держави і суб'єктами громадянського суспільства. Вказані процеси обумовлюють актуальність удосконалення взаємодії органів держави з громадськістю для сумісного вирішення проблем освіти [4].

Питання демократизації управління загалом та освітою зокрема перебувають у центрі уваги багатьох дослідників, зокрема таких як Н.Акінфієва, В.Бочкарьов, Л.Гаєвська, В.Грабовський, І.Гейко, М.Дарманський, Г.Єльнікова, Я.Журецький, С.Крисюк, П.Кухарчук, В.Луговий, Т.Лукіна, І.Лікарчук, С.Омельченко, Т.Рогова, Л.Руденко, О.Удалова та ін. У роботах зазначених авторів ідеї демократизації управління освітою обґрунтовуються через упровадження державно-громадського управління освітою, застосування автономізації навчальних закладів. Дослідниками розкривається сутність, основні принципи та особливості реалізації державно-громадського управління освітою на різних рівнях управління; обґрунтовуються механізми різносторонньої взаємодії навчальних закладів з різними учасниками освітнього процесу та громадськими організаціями, зокрема з підприємствами, що виступають замовниками у підготовці кадрів, із сім'єю з метою прилученні учнівської молоді до української національної культури, формування певних соціально – значущих компетентностей учнівської молоді, з громадськими організаціями для вирішення проблем соціального становлення дітей та молоді та багато інших аспектів, які мають як суто теоретичне значення, так і практичне спрямування.

Незважаючи на досить широке розмаїття наукових проблем, що були предметом досліджень вітчизняних і зарубіжних вчених, процесам демократичних перетворень в освітній сфері України приділялася науковцями недостатньо уваги. Так, питання взаємодії органів державної влади, зокрема державного управління з громадськістю у сфері освіти з метою віднайдення адекватних і ефективних механізмів такої взаємодії, визначення сучасних тенденцій розвитку та аналізу проблем, що є характерними для періоду посилення демократичних перетворень в освіті України, залишаються недостатньо розробленими.

В останні 12 років сформувалася *тенденція інституціалізації діяльності громадських органів на всіх рівнях управління та їх співпраці з органами державної влади* через створення різноманітних консультативно-дорадчих органів, що свідчить про розвиток громадянського суспільства. Крім цього, можемо констатувати виокремлення *тенденції щодо розширення мережі громадських організацій та урізноманітнення форм такої співпраці з органами державної влади*. Виявлено *тенденцію підвищення статусу й активності громадських органів у сфері освіти та урахування громадської думки під час формування освітньої політики та здійснення державного управління освітою*.

Досліджуючи розвиток державно-громадського управління у сфері освіти Л.Гаєвська виокремлює такі позитивні тенденції в освіті: активізація участі батьків, піклувальних рад, меценатів, громадських організацій, фондів, засобів масової інформації у навчально-виховній, науково-методичній, економічній діяльності навчальних закладів, прогнозування їх розвитку, оцінці якості освітніх послуг; поєднання державного і громадського контролю [5]; модернізація системи управління освітою, її відкритість і прозорість; становлення і розвиток громадянського суспільства; розвиток громадських ініціатив у галузі освіти; створення недержавних структур, що розширюють можливості державних (муніципальних) освітніх закладів для вибору шляхів свого ресурсного забезпечення (центри освітніх технологій, фонди та інші структури для підтримки освітніх ініціатив тощо) [2, с. 381].

Т.Тарасенко зазначає, що загальною світовою тенденцією розвитку сучасних відносин держави та суспільства є зростання ролі та форм участі інститутів громадянського суспільства в прийнятті рішень, у реалізації державної політики [5].

Разом з тим, викликає занепокоєння поява доволі стійких тенденцій, що мають негативний характер. Серед них ми виокремлюємо наступні: розпорошеність громадських органів у сфері освіти, безсистемність у їх створенні; дублювання функцій різними громадськими органами, що призводить до формалізації в їхній діяльності; відсутність координації діяльності різних громадських органів (планування спільних заходів, вироблення спільних стандартів діяльності тощо).

Таким чином, варто відзначити, що діяльність громадськості у сфері освіти ще є не зовсім ефективною і носить несистемний характер. Основними причинами повільного налагодження ефективної взаємодії органів державної влади з громадськістю ми вбачаємо низку проблем як загального характеру, так і проблем, що викликані особливостями та недосконалістю діяльності самих суб'єктів взаємодії.

Досліджуючи питання державно-громадського управління освітою, В.Бочкарьов серед причин повільного утвердження такої моделі управління називає відсутність соціально-еко-

номічних стимулів у педагогічних працівників для розвитку громадської ініціативи, самодіяльності і самоврядування тих, хто навчається і їхніх батьків [1]. Варто зазначити, що ми не підтримуємо дану точку зору, тому вважаємо, що бажання та необхідність брати участь у вирішенні проблем освіти разом з державними органами має базуватися не на соціально-економічних стимулах, а на внутрішній потребі громадянина, яка базується на громадянських та загальнолюдських цінностях, громадянській відповідальності за майбутнє молоді та розвиток освітньої сфери.

Таким чином, визначені й обґрунтовані тенденції розвитку взаємодії органів державної влади та громадськості, що мають як позитивний, так і негативний характер. Вони спричинені впливом багатьох факторів: правових, науково-методологічних, психолого-педагогічних, ментальних, структурно-організаційних, кадрових, технічних, які утруднюють налагодження ефективної взаємодії державних органів з громадськістю сфері освіти, що впливає на процеси формування та реалізації державної освітньої політики.

### **Список використаних джерел**

1. *Бочкарев В. И.* Концептуальные основы государственно-общественного управления образованием в России / В. И. Бочкарев // Менеджмент в образовании. – 2003. – № 1. – С. 9–18.
2. *Гаєвська Л. А.* Розвиток державно-громадського управління загальною середньою освітою в Україні (друга половина ХІХ – початок ХХ століття) : дис. ... докт. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2010. – 485 арк.
3. *Марчак О. О.* Розвиток громадсько-спрямованого управління загальноосвітніми навчальними закладами всистемі освіти [Електронний ресурс] / О. О. Марчак. – Режим доступу : <http://cippe.edu.ua/forum/viewtopic.php?p=12700&sid=eaaa9efbc2532bcd0adc49aa3>
4. *Мироненко Т. Є.* Організаційно-правові аспекти управління взаємодією органів прокуратури України з громадськістю: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Мироненко Тетяна Євгенівна ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2008. – 20 с.
5. Про затвердження Примірного положення про батьківські комітети (ради) загальноосвітнього навчального закладу : Наказ МОН України від 2 черв. 2004 р. № 440 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1038.619.0>

**О.В.Гуненкова,**  
аспірант кафедри державного управління  
і місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ

### **Сучасний стан та перспективи реформування системи надання адміністративних послуг в Україні**

Підтвердження Європейського курсу розвитку держави зобов'язує Україну впроваджувати невідкладні та послідовні зміни в системі публічного управління, орієнтуючи її на задоволення прав та інтересів громадян, зокрема: шляхом надання якісних адміністративних послуг.

Ще у 2006 році до основних вад наявної в Україні системи надання адмінпослуг було віднесено: наявність не передбачених законами видів таких послуг; перекладення обов'язків органів влади із збирання довідок або погодження документів на фізичних та юридичних осіб; вимагання від фізичних та юридичних осіб документів, не визначених законодавством; встановлення в органах влади графіка приймання громадян у незручний для них час; необґрунтовано тривалий строк надання окремих послуг; обмеженість доступу до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг; відсутність стандартів надання послуг; ставлення до фізичних та юридичних осіб як до прохачів, тощо [3].

Кожен з нас при певних обставинах з посадової особи органу влади або іншої публічної установи може перетворитись на таких же “прохачів”, звернувшись за отриманням, наприклад, якогось свідоцтва, дозволу або соціальної допомоги. Та, як споживачі цих послуг, ми можемо побачити, що багато з перелічених недоліків залишились і по сьогоднішній день.

З прийняттям у 2012 році Закону України “Про адміністративні послуги” багато з цих проблем можна було б вирішити завдяки визначеній цим законом необхідності:

- створення Центрів надання адмінпослуг та відповідних умов щодо якісного обслуговування в них громадян;
- затвердження на державному рівні переліку таких послуг;
- створення та функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг, через який суб'єкти звернення з будь-якого регіону України вже з 1 січня 2014 року повинні були мати можливість лише за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку надсилати заяви та отримувати результати надання таких послуг.

Але до теперішнього часу цей портал так і не працює, оскільки загальнодержавних механізмів обміну інформацією, необхідною для надання таких послуг, з відповідних баз даних, власниками яких є різні органи публічної влади, досі не розроблено. Крім цього й при створенні Центрів надання адмінпослуг райдержадміністрації та міські ради міст обласного значення зіткнулись з багатьма проблемами, головними з яких, на їх погляд, є:

1. Відсутність затвердженого на державному рівні Переліку адміністративних послуг, які повинні надаватися через Центри.
2. Недостатній рівень підготовки адміністраторів Центрів.
3. Невідповідність нормативно-правових актів суб'єктів надання адмінпослуг вимогам чинного законодавства з питань надання таких послуг.
4. Відсутність відповідного фінансування для створення належного обслуговування громадян у таких центрах тощо [2].

Вкрай важко в таких умовах підшукати приміщення, яке б відповідало умовам створення “прозорого офісу”, обладнати його відповідними меблями, оргтехнікою, комп'ютерними мережами, телефонним зв'язком, зручностями для відвідувачів, а також створити умови для надання громадянам в цих центрах супутніх послуг (ксерокопіювання, ламінування документів, банківського обслуговування тощо).

Перелічені складності призводять у багатьох випадках до того, що такі центри створюються лише на папері, у розпорядчих документах відповідних публічних органів влади. Вирішувати ці проблеми, які роками залишаються незмінними, можливо лише вживаючи системні заходи реформування.

Вице-прем'єр-міністр – Міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України В.Гройсман, виступивши перед учасниками десятого Українського муніципального форуму, що відбувся наприкінці вересня цього року в Одесі, презентував напрямки реформи системи врядування у державі, серед яких є реформа системи адміністративних послуг та запровадження електронного врядування. Серед завдань реформи системи адмінпослуг на сучасному етапі було виділено: децентралізація повноважень з надання таких послуг; розбудова мережі центрів надання адміністративних послуг; суттєве скорочення кількості цих послуг та документів дозвільного характеру [1].

Було зазначено, що вже розпочата перебудова зазначеної системи, а саме:

- Проведено інвентаризацію адмінпослуг та дозволів (виявлено близько 1515) та підготовлено план скорочення їх кількості;
- Підготовлено зміни до Бюджетного кодексу щодо спрямування плати за адмінпослуги до місцевих бюджетів;
- Затверджено перелік з 52 базових адміністративних послуг ЦОВВ, які мають надаватися виключно через відповідні Центри;
- Підготовлено пакет законопроектів щодо поетапної (протягом 2014–2015 років) передачі органам місцевого самоврядування повноважень з надання 42-х таких послуг у сферах: містобудування та архітектури; реєстрації місця проживання; реєстрації речових прав, бізнесу; земельних відносин; реєстрації автотранспорту та видачі посвідчень водія.

Крім цього до кінця 2014 року заплановано підготувати та прийняти Закон України “Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання”. Також було зазначено, що для запровадження електронного врядування, у червні поточного року вже створено єдиний орган виконавчої влади, що відповідає за розвиток е-врядування (Державне агентство з питань е-урядування України) та до січня 2015 року заплановано розробити та прийняти закони: про державну цільову програму розвитку е-врядування в Україні, “Про відкриті дані” та “Про систему електронної взаємодії державних електронних ресурсів” [1].



Очікується, що ці та інші заходи дозволять запровадити швидкий обмін інформацією, необхідною для надання адмінпослуг, між різними органами влади, тим самим скоротивши час обслуговування громадян, а також відкриють нові можливості звернення за послугами та отримання їх результатів через Інтернет, що покращить якість їх надання та знизить корупційні ризики, що існують при очному спілкуванні громадян з надавачами послуг.

Але вже сьогодні посадові особи, відповідальні за надання адмінпослуг, повинні не просто чекати змін на державному рівні, а виправляти власні помилки та намагатись кожен на своєму місці долучитись до демократичних перетворень у нашій державі. І в першу чергу це стосується забезпечення прозорості та доступності інформації у цій сфері, оскільки матеріали з питань надання адмінпослуг, що оприлюднені на веб-сайтах більшості обласних та районних державних адміністрацій, а також міських рад міст обласного значення, мають багато суперечностей та недоліків, містять застарілу, плутану та неповну інформацію. Ця інформація у більшості випадків не структурована, а розміщена в хронологічному порядку, що ускладнює пошук необхідних даних. Зокрема: майже на усіх зазначених веб-сайтах є інформація про переліки адмінпослуг, що надаються вказаними органами, але вони дуже різні за кількістю, складом, змістом, відповідальними за їх надання підрозділами та деякими аспектами технології надання в практично однакових умовах функціонування цих органів. Все це примушує зацікавлених у послугах громадян оббивати пороги адміністративних кабінетів, вистояючи черги за отриманням необхідної інформації, та знижує авторитет державних інституцій.

Отже, сьогодні, як ніколи, постає питання необхідності дієвих, а не декларативних змін в системі публічного управління. Сфера адміністративних послуг, вважаємо, є свого роду індикатором діяльності органів публічної влади, оскільки передбачає постійну взаємодію громадян з цими органами. Тому, враховуючи напрямки запланованих урядом реформ, органам влади на місцях потрібно проаналізувати власну діяльність у зазначеній сфері та, вивчаючи наявний в Україні позитивний досвід впровадження якісного обслуговування громадян під час надання адмінпослуг, потрібно невідкладно вжити можливих заходів з усунення вищезазначених недоліків.

#### *Список використаних джерел*

1. Гройсман В. Порядок денний реформ. Стан справ. План дій / В. Гройсман // Матеріали Х Українського муніципального форуму [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua/sites/default/files/v.b.groysman.pdf>
2. Офіційний веб-сайт Херсонської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oda.kherson.ua>
3. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2006 р. № 90-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>

#### **О.В.Деркач,**

*старший офіцер управління міжнародного співробітництва  
Адміністрації Державної прикордонної служби України*

### **Стратегічні напрями державної політики у сфері безпеки українсько-російського державного кордону в умовах потенційної військової загрози з боку Російської Федерації**

Аналіз ситуації на українсько-російському державному кордоні свідчить, що на сьогодні потенційну загрозу національній безпеці України, її суверенітету та територіальній цілісності представляє військова інтервенція з боку Російської Федерації.

Зазначена ситуація потребує формування та реалізації новітньої державної політики України у сфері безпеки українсько-російського державного кордону в умовах потенційної військової загрози з боку Російської Федерації.

Цілком ймовірним є сценарій, за яким Росія буде намагатися здійснити спробу анексії частини материкової України у південно-східних регіонах нашої держави за прикладом анексії Російською Федерацією Автономної Республіки Крим.

Вважаємо за доцільне виокремити наступні стратегічні напрями державної політики у сфері безпеки українсько-російського державного кордону в умовах потенційної військової загрози з боку Російської Федерації.

1) Перший стратегічний напрям державної політики України у сфері безпеки українсько-російського державного кордону спрямувати на проведення односторонніх заходів із позначення кордону з Російською Федерацією на місцевості (проведення односторонньої демаркації українсько-російського державного кордону).

16 червня 2014 року Радою національної безпеки і оборони України було прийнято політичне рішення про започаткування односторонньої демаркації українсько-російського державного кордону.

Прем'єр-міністром України Арсенієм Яценюком презентовано План дій "Відновлення України", відповідно до якого Україна розпочинає реалізацію Проекту "Стіна": будівництво і облаштування надійно укріпленого кордону між Україною та Росією.

2) З огляду на порушення російською Стороною положень низки міжнародних договорів, а також зважаючи на військову агресію з боку Російської Федерації, дестабілізацію ситуації у південних і східних регіонах України та окупацію нею частини території суверенної держави Україна, другим стратегічним напрямом державної політики України у сфері безпеки українсько-російського державного кордону доцільно визначити перегляд чинної нормативно-правової бази між Україною та Російською Федерацією у прикордонній сфері.

3) Третій стратегічний напрям державної політики у сфері безпеки українсько-російсько-годержавного кордону доцільно спрямувати на забезпечення політичної безпеки держави. В цьому контексті необхідно:

– переглянути концептуальні засади зовнішньої політики України та політики національної безпеки щодо розширення формату участі держави у глобальних та регіональних структурах безпеки;

– запровадити комплекс політико-дипломатичних заходів щодо забезпечення політичної підтримки України на міжнародній арені в умовах потенційної загрози військової агресії з боку РФ.

4) Четвертий стратегічний напрям державної політики у сфері безпеки українсько-російського державного кордону має бути спрямований на посилення оборони українсько-російського державного кордону, захисту життя та здоров'я громадян України, а також на:

1) забезпечення єдиного юридичного титулу державного кордону України на всій його протяжності, недопущення незаконної зміни його проходження;

2) вжиття комплексу військових та правоохоронних заходів з метою забезпечення суверенітету, територіальної цілісності та недоторканості державного кордону з Росією, підтримання режиму українсько-російського державного кордону та прикордонного режиму на всій його протяжності;

3) забезпечення ефективного виконання завдань за призначенням військовими та правоохоронними підрозділами України, що беруть участь у проведенні Антитерористичної операції;

4) забезпечення конституційного ладу та законності на всій території України, протидію сепаратистським та екстремістським проявам на території держави;

5) захист життя та здоров'я громадян України від терористичних, екстремістських та сепаратистських проявів у прикордонних регіонах держави;

б) роззброєння та припинення злочинної діяльності транскордонних озброєних угруповань, що організовують свою діяльність через українсько-російський державний кордон.

П'ятий стратегічний напрям державної політики у сфері безпеки українсько-російського державного кордону має за мету виконання завдань з надійної охорони кордону з Росією в умовах складної та напруженої обстановки на українсько-російському кордоні, дестабілізації ситуації у південних і східних регіонах України, нарощування ударного угруповання Збройних Сил РФ на тимчасово окупованих територіях України та укріплення своїх бойових позицій. Виконання зазначеної мети обумовлено нагальною потребою:

– виконання завдань з охорони та захисту державного кордону, утримання під своїм контролем пунктів пропуску через українсько-російський державний кордон та відбиття атак бойовиків;

– забезпечення ефективного контролю українсько-російського державного кордону на всій його протяжності;

– зміцнення прикордонної безпеки на кордоні з Росією шляхом мінімізації прикордонних інцидентів та конфліктних ситуацій на кордоні;

– імплементації міжнародних проектів і програм, що спрямовані на розвиток та удосконалення діяльності українських контрольних служб.

## **Забезпечення економічної безпеки України в умовах сучасного цивілізаційного розвитку**

Розпад СРСР прискорив становлення багатопольярного світового порядку, що характеризується формуванням цивілізаційних полюсів, в основі яких лежать, насамперед, культурно-цивілізаційні компоненти, передусім північноамериканська, китайська, європейська, японська, російська, єврейська, а також певною мірою ісламська. Кожна із них має своє уявлення і ресурси (матеріальні, інтелектуальні, військові тощо) стосовно стратегії подальшого цивілізаційного розвитку [5; 7]. Навіть поверховий аналіз дозволяє дійти висновку, що вказані стратегії не що інше як свого роду стратегії забезпечення сталого розвитку провідних країн світу, як представників вказаних цивілізацій, що жорстко конкурують між собою.

Водночас, незважаючи на жорстку конкуренцію цивілізацій, початок XXI століття ознаменувався формуванням глобальної загальносвітової системи, в якій світ став сприйматися як єдиний, цілісний, глобальний, що відображається у всіх сферах суспільного життя. Є думка, яка належить Ф. Фукуямі, що світ у XXI столітті неминуче стане інтегрованим в загальносвітову систему ринкової демократії, в основі якої будуть гроші як загальне мірило всього, у тому числі і духовних цінностей [6]. Але за будь-яких оцінок автор погоджується з Н.Гражевською, що основою формування нової моделі світоустрою є економічна складова, наслідком якої є підвищення взаємозалежності національних господарських комплексів, зростання їхньої відкритості, зростання обсягів міжнародної торгівлі та іноземних інвестицій, значна диверсифікація світових фінансових ринків та ринків робочої сили, а також різке збільшення ролі транснаціональних корпорацій в світових господарських процесах та загострення глобальної конкуренції [3].

З іншого боку, здавалося б, що в умовах глобалізації, світ мав би ставати більш впорядкованим. Але насправді, дедалі більше проявляється тенденція руху до, так би мовити, вселенського хаосу. На думку С.Хантінгтона це може призвести до знищення державної влади (як інституту), розпаду держав, загострення міжетнічних конфліктів тощо [7]. Не випадково, як зазначає Р.Войтович, глобалізаційні процеси значною мірою сприяють переходу національної економіки під зовнішнє управління, а відтак, створюють загрози й державному суверенітету [1].

З огляду на це, не можна допустити, щоб роль державних інститутів, інструментів, механізмів щодо регулювання суспільних відносин в економічній сфері знижувалася. Держава має активно включатися у змагальну гонку за можливість залишатися на гребні хвилі глобалізації та за право тієї чи іншої національної спільноти користуватися здобутками глобалізації. Глобалізація породжує стандартизацію та уніфікацію життєвих форматів у всьому світі. Зокрема, цим шляхом пішов сьогодні Європейський Союз, який намагається запроваджувати стандартизацію в усіх сферах життя своїх країн-членів. Проте в Європі найвищі показники ВВП на душу населення мають Швейцарія, Люксембург і Ліхтенштейн. При цьому вони абсолютно вільно глобалізуються та інтегруються у світову економічну спільноту [2].

Іншими словами – процеси глобалізації асиметричні. В одному випадку глобалізація може сприяти прогресивному розвитку, в іншому – породжувати нові виклики та загрози економічній безпеці. Це стосується, в першу чергу країн, що розвиваються та не можуть сьогодні запропонувати Заходу своїх конкурентоспроможних товарів та послуг. За цих умов використовуючи геоелектронні технології, держави та глобальні транснаціональні корпорації здатні буквально спустошити будь-яку національну економіку, деформувати її економічну систему, а також спричинити протестні настрої у населення.

Оскільки державне управління часто відіграє вирішальну роль внаслідок стратегічного, інколи доленосного значення державно-управлінських рішень у контексті пошуку шляхів щодо нейтралізації загроз національним інтересам України в економічній сфері, в умовах глобалізації мають наповнюватися новим змістом функції суб'єктів забезпечення економічної безпеки у контексті нових вимог щодо підвищення ефективності державного управління економічною безпекою. Це означає, що для України, економічна глобалізація поряд з відомими можливостями-

ми, істотно змінює порогові критерії державності та незалежності, несе великі виклики та загрози, а відтак висуває додаткові вимоги до підвищення ефективності державного управління економічною безпекою. Перш за все, виникає необхідність ідентифікації викликів та загроз, а також визначення перспектив та можливостей для національної економіки, які є наслідком економічної глобалізації. І лише потім Україна повинна обрати напрямок свого соціально-економічного розвитку, який з одного боку, має бути у руслі реалізації національних інтересів в економічній сфері, а з іншого – враховувати наявні стратегії сталого розвитку, які реалізують провідні країни світу.

### **Список використаних джерел**

1. *Войтович Р. В.* Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз) [Текст] : монограф. / Р. В. Войтович ; за заг. ред. В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 680 с.
2. Глобалізація світового господарства: геопросторовий вимір [Текст] : монографія / [О. О. Любівцева та ін.] ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К.: Київ. ун-т, 2010. – 160 с.
3. *Гражевська Н. І.* Економічні системи епохи глобальних змін [Текст] : монографія / Н. І. Гражевська. – К. : Знання, 2008. – 431 с.
4. *Кочетов Э.* Глобалистика как мироздание нового Ренессанса (философия “новой” реальности и объемно-сетевое мышление) [Електронний ресурс] Viperson.ru– Режим доступу : <http://kochetov.viperson.ru/wind.php?ID=537969&soch=1>
5. *Ситник Г. П.* Безпека держави крізь призму особливостей сучасного етапу цивілізаційного розвитку / Г. П. Ситник // Забезпечення національної безпеки України в умовах глобальних та регіональних невизначеностей : матеріали круглого столу (Київ, 6 берез. 2012 р.) / за ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, Г. П. Ситника. – К. : НАДУ, 2012. – С. 5–14.
6. *Фукуяма Ф.* Конец истории и последний человек / Ф. Фукуяма ; [пер. с англ. М. Б. Левина]. – М. : АСТ: АСТ МОСКВА : Полиграфиздат, 2010. – 588 с.
7. *Хантингтон С.* Столкновение цивилизаций [Текст] / С. Хантингтон. – М. : ООО “Издательство АСТ”, 2003. – 603 с.

### **А.С.Загороднюк,**

*аспірант кафедри теорії та практики перекладу*

*Чорноморського державного університету імені Петра Могили*

### **Переклад як умова перспективних міждержавних відносин**

На тлі сучасного не лише всеукраїнського, але і вже міжнародного конфлікту, стає ясным той факт, що процес розуміння однієї держави іншою може ускладнюватися багатьма чинниками. Серед таких причин як територіальні претензії сторін, протистояння соціальних, економічних та інших інтересів, має місце ще одна – невірне сприйняття важливої інформації однією країною іншої як наслідок неадекватного перекладу (мається на увазі того, який відповідає належним вимогам).

Глумачення в суспільстві завжди мало важливу цивілізаційну місію, оскільки сприяло налагодженню комунікації між народами, допомагало проявити національну культури, створити міжнародний імідж держави тощо. Переклад є необхідним засобом міжнародного спілкування, якість якого істотно впливає на успіх міждержавних переговорів, міжнародних конференцій та зустрічей на найвищому рівні.

В 2012 році під час соціального опитування в державах-членах ЄС з метою виявлення відношення європейців до професії перекладача було з'ясовано наступне. Респонденти з Люксембурга, Швеції, Данії та Кіпру вважають роль перекладача досить важливою в сфері доступу до державних служб (89%, 85%, 83% та 81% відповідно), а також близько 63% опитуваних з Кіпру, 62% респондентів з Люксембургу, 58% зі Швеції та 57% з Данії надають ролі перекладача вагомому значення через можливість доступу до офіційної та громадської інформації [5]. Однак головним у цьому сенсі є не те, що перекладачі володіють інформацією різного рівня

секретності, а те, що вони повинні при її необхідній передачі зберегти прагматику (задум, мету, функції) та форму (структуру) повідомлення, аби кожна викладена позиція тої чи іншої країни в ході діалогу залишалася транспарентною для усіх сторін.

При перекладі текстів міждержавних угод, наприклад, має бути відтворено всі концепти, себто складні структурні елементи глибинного рівня текстів даного виду угод, які є відображенням змісту результатів суспільної діяльності [2, с. 56].

Для досягнення адекватності та еквівалентності при перекладі міжнародних правових документів знання однієї лише юридичної мови – не достатньо. Автор перекладу повинен володіти інформацією щодо особливостей правових систем та управлінських культур, специфіки сучасних управлінських технічних моделей іноземних країн та ін. Ключем до адекватного перекладу дипломатичних текстів є широка обізнаність перекладачів в сфері міжнародних відносин, і, зокрема, економічній, політичній, соціальній ситуації як в рідній країні, так і в країні-партнері.

Коли переклад має на меті перенесення однієї правової системи (з її законами, законодавчими, підзаконними та нормативними актами) на іншу, основним залишається збереження автентичності текстів. Це завдання є одним з найскладніших в процесі передачі подібних документів. Адже перешкодами можуть стати правові реалії, значні розбіжності між державно-правовими устроями, а звідси і відсутність термінологічних еквівалентів.

Німецький теоретик Б.Рютерс вважає, що якість права обов'язково залежить від якості мови, у якій воно виражене і через яку його доносять до адресата [3, с. 45]. Саме тому від правильності передачі важливої інформації залежить розуміння та сприйняття однією державою правових принципів, звичаїв, традицій, вимог іншої.

Російський перекладач та дипломат А.Вавілов вважає перекладача ділових перемовин не просто особою, яка передає інформацію з мови оригіналу на мову перекладу, а безпосередньо учасником переговорів, який повинен знатися на тематиці та проблематиці питання порядку денного, орієнтуватися у суміжних з відповідною темою сферах [4].

Якісний переклад, врешті, не лише сприяє прозорим та перспективним міждержавним відносинам, але і є показником ефективного внутрішнього врядування. Адже високий показник компетентності, підготовленості перекладачів, у сфері міжнародних відносин зокрема, говорить про готовність України до суттєвих змін в діяльності уряду, парламенту, інших офіційних інституцій, прийняття важливих управлінських рішень щодо створення та налагодження нових перспективних стосунків з іноземними державами, а тому, – до розвитку і вдосконалення державного управління на всіх рівнях.

Отже, глобалізація міжнародного права та політики підвищила значення мови та перекладу [6]. Сьогодні однією з найпоширеніших проблем зовнішньополітичної діяльності є мовний бар'єр між її суб'єктами, як наслідок різних культурних середовищ, національних особливостей і традицій. Процес успішної міждержавної комунікації можуть ускладнювати розбіжності між правовими системами держав-партнерів, їхніми системами державного устрою та управління. Переклад виконує ряд функцій в сфері міжнародних відносин, однією з яких є забезпечення такого багатомовного спілкування, яке б максимально наближалось до одномовного, і таким чином сприяло взаєморозумінню, домовленості і партнерстві між державами, а також прозорості їхніх міжнародно-політичних кроків [1].

### *Список використаних джерел*

1. Шабуніна В. В. Переклад юридичного тексту в контексті міжкультурної правової комунікації, за станом на 15 жовтня 2014 р. [Електронний ресурс] / В.В.Шабуніна. – Режим доступу : [http://www.philology.kiev.ua/library/zagal/Studia\\_Linguistica\\_6\\_2/220\\_226.pdf](http://www.philology.kiev.ua/library/zagal/Studia_Linguistica_6_2/220_226.pdf)
2. Краткий словарь когнитивных терминов / Е. С. Кубрякова, В. З. Демьянков, Ю. Г. Панкрат, Л. Г. Лузина // Когнитивные исследования в языковедении и зарубежной психологии. – Барнаул, 2001.
3. Німецько-український переклад: методологія, проблеми, перспективи : [монографія] / О. А. Шаблій. – Ніжин : Видавець ПП Лисенко М.М., 2012. – 320 с.
4. Перевод в современных международных отношениях, за станом на 18 жовтня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.youtube.com/watch?v=eFBL1V2pYTE>

5. Что думают о роли переводчика в Евросоюзе [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.topperevod.com.ua/what-is-the-role-of-translator/>

6. Sandra Bermann & Michael Wood Nation, Language, and the Ethics of Translation. Princeton University Press. 2005 [Electronic resource] / Mode of access : <http://press.princeton.edu/chapters/i7988.html>, accessed October 16, 2014

**О.С.Зозуля,**

*аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою НАДУ*

## **Основи публічного управління інформаційною безпекою України в умовах соціальних трансформацій**

Трансформаційні процеси сучасного українського суспільства детермінують зміну соціальних відносин, у тому числі відносин між державою та суспільством. Це, в свою чергу, спричиняє необхідність модернізації державних інституцій, відмову від попередніх і впровадження нових моделей організації взаємодії громадян з органами влади.

В демократичному суспільстві недержавний сектор суспільного життя відіграє суттєву роль у ініціюванні, розробці та впровадженні політики в інтересах окремих груп населення, регіонів чи всієї нації загалом. Тобто, державне управління, яке реалізується колективними зусиллями і через урахування всіх легітимних інтересів суспільства шляхом організації суспільного діалогу та безпосередньої взаємодії влади і суспільства трансформується в публічне управління. Відповідно, публічне управління інформаційною безпекою реалізується сукупністю інститутів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, до компетенції яких входить вирішення питань щодо створення безпечних умов функціонування і розвитку інформаційної сфери [2, с. 158]. За таких умов, публічне управління інформаційною безпекою потребує і якісного нового підходу для розробки та впровадження політики безпеки, що зумовлює пошук та використання інноваційних технологій управління [4, с. 52].

Враховуючи викладене вище можна констатувати, що публічне управління інформаційною безпекою це – організуючий і регулюючий вплив держави на інформаційну сферу з метою її впорядкування, збереження чи перетворення, опираючись на владну силу, яку обмежує дієвий суспільний контроль як основний чинник панування в суспільстві верховенства права.

Нажаль сьогодні більшість інститутів громадянського суспільства в Україні не є формалізованими, звідси розкриття функцій цілої низки подібних інституцій в рамках цього дослідження представляється доволі проблематичним. Ми можемо лише констатувати їх наявність та існування певного впливу на суспільні відносини. Хоча в контексті сучасних соціальних змін включення інститутів громадянського суспільства у систему забезпечення інформаційної безпеки, та національної безпеки взагалі, може сприяти вирішенню низки важливих завдань.

По-перше, забезпечити участь громадськості у прийнятті рішень з питань інформаційної безпеки, що робить можливим урахування інтересів широких верств населення і тим самим створення засад легітимності рішень органів публічної влади у сфері безпеки.

По-друге, введення інститутів громадянського суспільства в механізм політики інформаційної безпеки забезпечує процес залучення громадян у вирішенні проблем інформаційної безпеки, їх активну позицію з відповідних питань.

І, нарешті, наявність недержавних суб'єктів забезпечує відкритість відповідних органів публічної влади та створення дієвих механізмів громадського контролю їх діяльності.

Це створює основи для втілення в життя таких важливих принципів як: пріоритет прав людини; демократичний цивільний контроль за воєнною сферою, а також іншими структурами в системі безпеки; додержання балансу інтересів особи, суспільства та держави, їх взаємна відповідальність [2, с. 160].

Разом з тим важливо акцентувати увагу на те, що розвиток інформаційного суспільства та нових інформаційних технологій сприяють реформуванню моделей забезпечення інформацій-

ної безпеки за законами конвергенції, тобто базові моделі з часом та відповідно до суспільних потреб набувають ознак, притаманних іншим моделям [3, с. 34].

Досвід країн ЄС ілюструє, що перехід до конвергентної моделі регулювання в сфері інформаційної безпеки здійснювався зокрема на основі інституціонально-конвергентного підходу, який полягає в реформуванні системи органів державного управління, шляхом створення єдиних конвергентно-регуляторних органів, шляхом поєднання їх повноважень [1, с. 34]. Визначною ознакою для таких конвергентних органів є те, що вони здійснюють управлінські впливи з одного центру.

Отже, створення подібних структур в Україні, разом з активним залученням інститутів громадянського суспільства, дасть змогу забезпечити єдиний скоординований підхід до вирішення цілого комплексу важливих питань в сфері забезпечення інформаційної безпеки починаючи з функціонування системи забезпечення інформаційної безпеки, розробки програм та методик реагування на загрози та виклики, проведення оцінки якості управлінської діяльності в сфері забезпечення інформаційної безпеки, використання інформаційної інфраструктури, захисту інформаційних ресурсів держави тощо.

#### **Список використаних джерел**

1. *Конах В. К.* Національний інформаційний простір України: проблеми формування та державного регулювання: аналітична доповідь НІСД / В. К. Конах. – К., 2013. – 2013 – 49 с.
2. *Кормич Б. А.* Організаційно-правові основи політики інформаційної безпеки України : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / Кормич Борис Анатолійович. – Одеса., 2004. – 427 с.
3. *Мальковская И. А.* Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации (актуализация европейского опыта для России) / И. А. Мальковская // Вестн. Рос. ун-та дружбы народов. – 2006. – № 8. – С. 27 – 43. – (Сер. : “Политология”).
4. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни “Публічне управління” : наук, розробка / О. Ю. Оболенський, С. О. Борисевич, С. М. Коник. – К. : НАДУ, 2011. – 56 с.

#### **В.О.Коновал,**

*здобувач наукового ступеня кандидата наук  
кафедри інформаційної політики  
та технологій НАДУ, начальник управління  
електронного урядування та захисту інформації  
апарату виконавчого органу Київської міської ради  
(Київської міської державної адміністрації)*

#### **Управління містом із використанням технологій електронного урядування: організаційно-правовий аспект на прикладі міста Київ**

Актуальність наукових досліджень щодо процесів розвитку публічного управління зумовлена масштабами і складністю завдань новітнього етапу сучасного розвитку міст, у тому числі при впровадженні технологій електронного урядування в систему державного управління. Місто Київ є одним із лідерів в Україні із розвитку електронного урядування. Київською міською державною адміністрацією в 2013 році на національному конкурсі найкращих практик в сфері електронного урядування отримано відзнаку “Лідер електронного урядування”.

Усі провідні країн світу для підвищення довіри до влади, ефективності, відкритості та прозорості її діяльності, впроваджують електронне урядування. Перехід на сучасну форму державного управління передбачає зміну традиційної централізованої моделі “сильної держави” на всіх рівнях та в усіх гілках влади на модель “сервісної держави” з використанням мобільних технологій та технологій “**smart city**”.

Україна сьогодні перебуває в стані переходу до нової системи суспільно-економічних стосунків: від “держави для чиновників-бюрократів” до “держави для людей”. Така модель сучасного державного управління має гарантувати якісні та гідні умови життєдіяльності громадян, забезпечення їх необхідними послугами. Чи не найголовнішим напрямком “держави для людей” є створення інформаційного суспільства, яке базується у тому числі на технологіях

електронного урядування, електронній демократії, електронній економіці, електронній освіті, електронній медицині та інших електронних сервісах.

Сфера електронного урядування в місті Києві є ключовою в розвитку регіону до 2025 року. В [1] окремою ключовою задачею виділена стратегічна ініціатива “Електронний уряд”. До розроблення [1] були залучені авторитетні міжнародні та вітчизняні організації: консалтингова група TheBostonConsultingGroup (BCG), фонд “Ефективне управління”, Інститут економіки та прогнозування НАН України, Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, Центр Разумкова, НДІ соціально-економічного розвитку міста, Інститут генерального плану міста Києва.

Базовим документом із впровадження електронного урядування в місті Києві є Міська цільова програма з розвитку електронного урядування в місті Києві на 2012-2014 роки [2], в якій окреслені проблеми розвитку електронного урядування в місті Києві, визначена мета та основні завдання із розвитку електронного урядування, шляхи та засоби розв’язання проблем, обсяги та джерела фінансування на три бюджетні роки. Окремо встановлений порядок координації та контролю за ходом виконання програми, а також очікувані результати від впровадження електронного урядування в місті Києві.

Програма [2] передбачає реалізацію комплексного та індивідуалізованого підходу до надання адміністративних послуг громадянам та бізнесу з одночасним усуненням їх від безпосереднього контакту з державними службовцями, розвиток мобільних технологій та технологій “**smart city**”.

Відповідно до засад [2], метою впровадження е-урядування в місті Києві є модернізація традиційної адміністративно-командної системи державного управління регіонального рівня із застосуванням інформаційно-комп’ютерних технологій задля досягнення європейських стандартів якості надання електронних адміністративних послуг, забезпечення відкритості та прозорості влади міста для мешканців, юридичних осіб та громадських організацій, що передбачає:

- підвищення якості та доступності адміністративних послуг для громадян та бізнесу;
- спрощення процесів надання адміністративних послуг, скорочення адміністративних витрат на апарат державного управління;
- проведення модернізації системи адміністративних та управлінських процесів, забезпечення дієвого контролю за результативністю діяльності місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- забезпечення оперативного доступу мешканців до публічної інформації про діяльність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, розширення доступу до цієї інформації;
- надання можливості безпосередньої участі мешканців міста Києва і інститутів громадянського суспільства у процесах підготовки проектів рішень, які приймаються органами управління;
- забезпеченням належного рівня інформаційної безпеки.

Зважаючи на мету та цілі, а також очікувані результати від впровадження програми, були визначені стратегічні завдання із реалізації стратегічної ініціативи “Електронний уряд”, які відповідають загальнонаціональним. Основні завдання:

- створення центру оброблення даних “Регіональний центр електронного урядування “Електронна столиця” (міський дата-центр), у тому числі створення у його складі міського акредитованого центру сертифікації ключів;
- створення інформаційно-телекомунікаційної системи “Єдиний інформаційний простір територіальної громади міста Києва”;
- створення інформаційно-телекомунікаційної системи “Електронний архів міста Києва”;
- створення комплексної-інтегрованої інформаційно-аналітичної системи внутрішнього фінансового контролю та аудиту “Портал “КиївАудит”;
- розвиток інформаційно-телекомунікаційної системи прийняття рішень у сфері фінансів;
- створення інформаційно-телекомунікаційної системи “Мобільне робоче місце депутатів, керівників Київської міської ради, керівників її виконавчого органу (Київської міської державної адміністрації) та районних у місті державних адміністрацій (АРМ керівника)”;
- розвиток муніципальної інформаційно-аналітичної системи “МІАС Екологія м. Києва”;
- створення інформаційно-телекомунікаційної системи “Єдиний веб-портал територіальної громади міста Києва”;



- створення інформаційно-аналітичної системи “Єдиний медичний простір”;
- створення інформаційно-телекомунікаційної системи “Київ туристичний”;
- створення комплексної інформаційно-аналітичної системи “Генеральний план міста Києва до 2025 року”;
- формування нормативно-правової бази, що регламентує порядок і процедури збору, зберігання та надання відомостей, що містяться в регіональних інформаційних системах.

Сім завдань Програми [2] включені до розділу 27 Плану заходів з впровадження Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” [3].

З метою уникнення дублювання функцій у сфері інформатизації та розвитку електронного урядування між Департаментом транспортної інфраструктури виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) та апаратом виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) у травні 2012 року був проведений розподіл повноважень у сферах та інформатизації, електронного урядування та захисту інформації і досягнуто таких домовленостей:

- Департамент транспортної інфраструктури відповідає за проекти та завдання у сфері телекомунікацій та створює “Єдиний телекомунікаційний простір міста Києва”;
- Апарат відповідає за створення системи “Електронний уряд” та створення “Єдиного інформаційного простору міста Києва”.

Інший організаційно-правовий механізм управління електронним урядуванням – використання механізмів Національної програми інформатизації. Повноваження щодо формування та виконання регіональної програми інформатизації покладені на Департамент транспортної інфраструктури. Відповідно до правового механізму щодо розвитку інформатизації в місті Києві Департамент транспортної інфраструктури формує Програму інформатизації міста Києва на відповідні бюджетні роки із періодом в 3 роки, Перелік заходів (завдань) Програми інформатизації міста Києва на відповідний бюджетний рік, утворена науково-технічна рада інформатизації міста Києва та затверджене положення про її повноваження. До складу НТР входять відомі діячі у сферах інформатизації, кібернетики та інших наук. Найбільш доцільним варіантом щодо вирішення питання із розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування в місті Києві є:

1. Провести адміністративну реформу в місті Києві й створити окрему юридичну особу, наприклад Департамент з питань електронного урядування та інформаційно-телекомунікаційного забезпечення, який би забезпечував реалізацію державної політики на регіональному рівні в сферах інформатизації, електронного урядування та захисту інформації.

2. Визначити першого заступника голови Київської міської державної адміністрації відповідальним за розвиток сфер інформатизації, електронного урядування та захисту інформації.

3. Удосконалити правовий механізм державного управління електронним урядуванням. Цей механізм повинен включати таку ієрархію керівних документів регіональної політики:

**Стратегія → Програма → План**

4. Впровадження електронного урядування та розвиток інформаційного суспільства здійснювати лише у складі Міської цільової програми з розвитку електронного урядування міста Києва на відповідний бюджетний рік.

7. Посилити відповідальність керівників та працівників Київської міської ради та її виконавчого органу Київської міської державної адміністрації, районних в місті Києві державних адміністрацій, підприємств, установ та організацій за невикористання в повсякденній діяльності систем електронного урядування шляхом внесення відповідних змін та доповнень до посадових обов’язків.

#### *Список використаних джерел*

1. Про затвердження Стратегії розвитку міста Києва до 2025 року : Рішення Київської міської ради від 15 груд. 2011 р. № 824/7060. – Режим доступу : <http://kmr.gov.ua/decreed.asp>
2. Про затвердження Міської цільової програми з розвитку електронного урядування в місті Києві на 2012–2014 роки : Рішення Київської міської ради від 10 листоп. 2011 р. № 602/6838. – Режим доступу : <http://kmr.gov.ua/decreed.asp>
3. Плану заходів з впровадження Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лип. 2012 р. № 514-р. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>

## **Значення адміністративної процедури для реалізації законодавства про адміністративні послуги**

Забезпечення і реалізація прав особи і громадяни гарантовані Конституцією України. Водночас, слід зазначити, що законодавство у цій сфері все ще, на жаль залишається недосконалим. Ліквідувати існуючі прогалини в правовому регулюванні адміністративної процедури, в тому числі надання адміністративних послуг, покликаний Адміністративно-процедурний кодекс України. Будучи двічі внесений у формі законопроекту до Верховної Ради України, даний проект був відкликаний тими ж урядами. Тому, на сьогодні, при існуванні проектів кодексу, на жаль, політичного інтересу щодо його прийняття, не спостерігається.

Натомість в Україні, законодавчо врегульований статус адміністративної послуги як результату здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Зважаючи на це завданням нашої публікації, є виявлення і характеристика взаємозв'язку між адміністративною процедурою та адміністративною послугою.

У наукових розробках питання адміністративної процедури та адміністративних послуг досліджувалося такими вченими як В.Авер'янов, Н.Галіцина, І.Коліушко, Л.Кисіль, В.Тимошук та інші.

Під адміністративною процедурою у теоретичних розвідках та проекті розуміється: 1) порядок послідовно здійснюваних процедурних дій щодо розгляду та вирішення індивідуальної адміністративної справи [1]; 2) встановлений законодавством порядок розгляду й розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ із метою забезпечення прав і свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [2, с. 276]. Дані розуміння дають можливість зробити висновки, що адміністративна послуга виступає метою та результатом адміністративної процедури.

Сьогодні правове регулювання адміністративної процедури в Україні здійснюється, як правило, на підзаконному рівні – актами Кабінету Міністрів України. Загальні засади адміністративної процедури регулюються виключно Законом України “Про звернення громадян” від 2 жовтня 1996 року (із змінами), у якому поняття “адміністративна процедура” відсутнє.

Завдяки адміністративним процедурам управлінська діяльність публічної адміністрації в частині надання адміністративних послуг:

- набуває правової форми для забезпечення чіткого функціонування суб'єктів управління;
- виявляється як чіткий порядок дій і прийняття рішень компетентними органами і посадовими особами при застосуванні правових вимог до конкретного життєвого випадку;
- забезпечує реалізацію вимог закону та стає гарантією правомірності дій суб'єктів владних повноважень.

Саме тому слід погодитися з думкою, що “завдяки адміністративним процедурам фактично “вирівнюють” правові позиції суб'єктів владних повноважень і людини, а не вибудовують відносини субординації, в яких перебувають суб'єкти управлінських відносин” [5, с. 10].

Виходячи з того, що завданням адміністративних процедур є упорядкування діяльності уповноважених органів влади у їх відносинах з фізичними та юридичними особами, законодавче врегулювання даної процедури сприятиме якості і ефективності надання адміністративних послуг.

Тому проект Адміністративно-процедурного кодексу України, як загальний законодавчий акт, що повинен урегулювати процедурні відносини між приватними (фізичними та юридичними) особами і публічною адміністрацією, потребує якнайшвидшого розгляду та прийняття. А принципи та правила діяльності суб'єктів владних повноважень, викладені в цьому загальному законі, повинні пронизувати будь-які інші нормативні акти, які стосуються відносин між приватною особою та публічною адміністрацією. На користь останнього свідчить і європейський досвід. У країнах Європи (ФРН, Австрія, Нідерланди, Польща, Естонія, США), спочатку здійснювалося законодавче врегулювання адміністративної процедури, а в останні роки

здійснюється побудова організаційного механізму надання адміністративних послуг через відповідні центри за формально визначеними адміністративними процедурами.

### *Список використаних джерел*

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2009. – 496 с.
2. Адміністративне право України : навч. посібник : у 2 т. / [В. В. Галуцько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін та ін.] / за заг. ред. В. В. Галуцька. – Херсон : ПАТ “Херсонська міська друкарня”, 2011. – Т. 1: Загальне адміністративне право. – 320 с.
3. Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу / Н. В. Галіцина // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 163–177.
4. Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в “непроцессуальных” отраслях) / [под ред. И. Л. Галагана]. – Воронеж : Изд-во Воронеж гос. ун-та, 1985. – 208 с.
5. Авер’янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права / В. Б. Авер’янов // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 3. – С. 8–14.

**Т.В.Криворучко,**  
*аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції  
та управління національною безпекою НАДУ*

### **Стан та проблеми результативності інноваційної діяльності**

У світлі європейської інтеграції з’являються нові можливості щодо залучення кредитних коштів в інноваційну сферу. З урахуванням досвіду розвинених країн щодо ефективності фінансування інноваційних проектів доцільно переорієнтувати банківський менеджмент із короткотермінових операцій на, можливо, менш дохідні щодо терміну повернення ресурсів, але більш перспективні та ефективні на тривалому часовому інтервалі послуги з довгострокового кредитування наукових досліджень, конструкторських розробок, освоєння і впровадження нової техніки та технологій.

За нинішніх економічних умов залучення банківських установ до кредитування інноваційної діяльності потребує розробки та впровадження дійових стимулюючих заходів на державному рівні.

Відповідно до Закону України “Про інноваційну діяльність” основними принципами державної інноваційної політики має бути сприяння розвитку інноваційної інфраструктури та орієнтації на інноваційний шлях розвитку економіки [1]. Також на законодавчому рівні визначено, що для реалізації середньострокових пріоритетних напрямків інноваційної діяльності держава запроваджує заходи щодо розвитку інноваційної інфраструктури (інноваційних центрів, технологічних парків, наукових парків, технополісів, інноваційних бізнес-інкубаторів, інноваційних кластерів, центру трансферу технологій, венчурних фондів тощо) [2].

Також чинним є Закон України “Про наукові парки”, який регулює правові, економічні, організаційні відносини, пов’язані із створенням та функціонуванням наукових парків, і спрямований на інтенсифікацію процесів розроблення, впровадження, виробництва інноваційних продуктів та інноваційної продукції на внутрішньому та зовнішньому ринках [3].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2012 р. № 1077 затверджено План заходів на період до 2017 року, який містить конкретний перелік завдань, реалізація яких сприятиме актуалізації потужного потенціалу розвитку, який сконцентрований у науці, створенню економічної системи, запрограмованої на постійне впровадження інновацій та споживання новітніх технологій, а також забезпечуватиме ефективно та раціональне використання бюджетних коштів, що спрямовуються у наукову сферу [4].

Початкова межа інноваційної моделі світової економіки визначається на рівні 40%, а за показником наукоємності ВВП – не нижче 2,5%, і досягти цієї межі без проведення структурних змін у вітчизняній економіці практично неможливо. Інноваційність вітчизняної економіки не перевищує 10–12%.

Необхідним є реалізація державної економічної політики спрямованої на стимулювання суб’єктів підприємництва до витрачання коштів на наукову та науково-технічну діяльність; за-

провадження фінансових стимулів для розвитку недержавних безприбуткових установ, які здійснюють фінансову підтримку наукової і науково-технічної діяльності; удосконалення законодавства з питання оподаткування операцій з виконання наукових досліджень і розробок, що здійснюються за рахунок коштів, одержаних у вигляді грантів від міжнародних організацій, установ та урядів інших країн, у тому числі операцій із ввезення на територію України безкоштовно наданого обладнання для виконання робіт за такими грантами.

В аналітичних матеріалах, наданих Науково-дослідним інститутом фінансового права Національного університету ДПС України, зазначено про необхідність розроблення і ухвалення проекту Закону України “Про інноваційні структури”, який визначатиме умови їх створення, механізми функціонування та інструментарій державного регулювання. Обов’язковими нормами у відповідному нормативно-правовому акті мають стати законодавчі ініціативи щодо визначення “інноваційних кластерів” та “технологічних платформ”, засади їх функціонування та особливості публічно-приватного партнерства в інноваційній сфері. Зокрема, необхідно визначити *технологічні платформи* як приватно-публічні об’єднання, що охоплюють всіх учасників розробки та комерціалізації інноваційних продуктів у певному секторі економіки, що визначений урядом як пріоритетний. Учасниками технологічних платформ в обов’язковому порядку є дослідницькі центри, національні та місцеві органи влади, фінансові установи та промислові підприємства.

### **Список використаних джерел**

1. Про інноваційну діяльність [Електронний ресурс] : Закон України від 3 черв. 2010 р. № 2314. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2314-17>
2. Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 8 верес. 2011 р. № 3715. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3715-17>
3. Про наукові парки [Електронний ресурс] : Закон України від 25 черв. 2009 р. № 1563. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156317><http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1563-17>
4. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування системи фінансування та управління науковою і науково-технічною діяльністю на період до 2017 року [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 груд. 2012 р. № 1077. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1077-2012-%D1%80>

**П.П.Лусак,**

*здобувач наукового ступеня кандидата наук  
Науково-дослідного інституту  
Державної прикордонної служби України*

### **Сучасний стан безпеки українсько-російського державного кордону**

Аналіз сучасного стану безпеки українсько-російського державного кордону свідчить, що загрозами національній безпеці України у сфері безпеки українсько-російського державного кордону є:  
– нарощування Росією поблизу кордонів України угруповань військ та озброєнь, які порушують співвідношення сил, що склалися та загроза прямої військової інтервенції Російської Федерації на суверенну територію України.

Сутність цієї загрози полягає у тому, що російська сторона, порушуючи попередні домовленості із мирного (безконфліктного) урегулювання ситуації у Луганській і Донецькій областях, продовжує зосереджувати військові ударні угруповання на прикордонних з Україною територіях. З великою ймовірністю можна стверджувати, що такі дії російської сторони спрямовані на подальшу ескалацію військового протистояння в регіоні, зокрема, продовження озброєних провокацій на кордоні та підготовку озброєного вторгнення в Україну підрозділів Збройних Сил Російської Федерації у прикордонні райони держави. Також існує потенційна загроза захоплення підрозділами Збройних Сил Російської Федерації як частини державного кордону України так і захоплення військових містечок та місць розташування прикордонних підрозділів Державної прикордонної служби України;

– діяльність сепаратистських, терористичних та екстремістських угруповань у прикордонних районах Донецької та Луганської областей.

Сутність цієї загрози полягає у тому, що за повної підтримки Росії проросійські злочинні угруповання намагаються взяти під контроль спільні ділянки державного кордону з Російською Федерацією та всю інфраструктуру прикордонних підрозділів України, для самостійного проведення окремих процедур прикордонно-митного контролю на самопроголошених квазідержавних утвореннях на частині державної території України. На жаль, Прикордонна служба ФСБ та інші відповідальні органи Російської Федерації сприяють незаконному переміщенню через українсько-російський державний кордон озброєних організованих формувань та бойовиків на територію України, порушуючи при цьому взяті на себе договірні зобов'язання закріплені в Угоді між Україною та Російською Федерацією ст. 8 “Про співробітництво і взаємодію з прикордонних питань” від 3 серпня 1994 року що передбачає, зокрема, здійснення узгоджених заходів на державних кордонах для припинення тероризму, незаконного переміщення зброї та інших предметів контрабанди, незаконного в'їзду на території сторін і виїзду за їх межі [1];

– незавершеність договірно-правового оформлення українсько-російського державного кордону та не урегульованість питань щодо дотримання його режиму.

Сутність цієї загрози полягає у тому, що на сьогодні не проведено демаркацію сухопутної ділянки українсько-російського державного кордону, а також не здійснено делімітацію морських просторів між Україною і Російською Федерацією у Азовському і Чорному морях і Керченській протоці. Наявність неврегульованих проблемних питань, пов'язаних із незавершеністю договірно-правового оформлення українсько-російського державного кордону та недосконалість договірно-правової бази у цій сфері стримує врегулювання правових засад забезпечення його режиму і облаштування, ускладнює ефективну протидію транснаціональним загрозам та може бути використана Російською Федерацією для спроб анексії частини державної території України;

– недостатня ефективність існуючих структур і механізмів забезпечення міжнародної безпеки та глобальної стабільності.

Сутність цієї загрози полягає у тому, що на сьогодні наявні міжнародні політико-дипломатичні механізми гарантування захисту суверенітету та територіальної цілісності України виявились не здатними ефективно протистояти військовій інтервенції Російської Федерації на суверену територію іншої держави. Сьогодні Росія, яка є однією із країн-гарантів територіальної цілісності України, здійснює повномасштабну військову агресію по відношенню до нашої держави, а також надає потужну військово-технічну підтримку терористичним, сепаратистським та екстремістським угрупованням на сході країн.

Враховуючи загрози національній безпеці України у сфері безпеки українсько-російського державного кордону є необхідність упровадження Україною комплексу державно-управлінських заходів що спрямовані на:

1) захист суверенітету, територіальної цілісності та недоторканості українсько-російського державного кордону на всій його протяжності;

2) створення ефективної комплексної системи щодо охорони і оборони державного кордону з Російською Федерацією;

3) виявлення та припинення спроб незаконного переміщення зброї, боєприпасів, засобів терору та диверсії, ліквідація каналів транскордонної злочинності;

4) недопущення незаконної зміни суміжною державою лінії спільного державного кордону;

5) врегулювання проблемних питань договірно-правового оформлення українсько-російського державного кордону на всій його протяжності;

6) протидія терористичним, екстремістським та сепаратистським проявам на українсько-російському державному кордоні;

7) забезпечення режиму українсько-російського державного кордону та прикордонного режиму;

8) створення розгалуженої системи інженерно-технічного захисту українсько-російського державного кордону;

9) ужиття комплексних політико-дипломатичних заходів із мінімізації прикордонних інцидентів та конфліктних ситуацій на державному кордоні з Російською Федерацією.

Надійна охорона та оборона українсько-російського державного кордону, а також відновлення контролю за тимчасово захопленою лінією державного кордону є стратегічними пріоритетами політики національної безпеки України.

### *Список використаних джерел*

1. Про співробітництво і взаємодію з прикордонних питань : Угода між Україною та Російською Федерацією від 3 серп. 1994 р. [Електронний ресурс]. “ Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/643\\_113](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/643_113)

**Ю.В.Миронова,**  
*аспірант кафедри права  
і законотворчого процесу ОРІДУ НАДУ*

### **Теоретичний аналіз сутності політичного екстремізму**

Актуальність наукових досліджень щодо протидії політичному екстремізму і радикалізму в Україні зумовлена відносною новизною, масштабами і складністю проявів цих небезпечних явищ. У системі публічного управління здійснення протидії екстремізму, тероризму, радикалізму є лише складовими державної політики. Попередження та боротьба з цими явищами повинні мати комплексний характер.

Екстремізм – складне, багатоаспектне і негативне соціально-політичне явище, яке вийшло за рамки національних кордонів окремих держав та перетворилося на масштабну загрозу безпеки. Світова спільнота стурбована зростанням проявів екстремізму. Науковці зазначають, що для протидії політичному екстремізму необхідна ефективна система, потенціал якої об'єднує можливості громадянина, суспільства, держави. Екстремізм та радикалізм тягнуть за собою суттєві політичні та економічні втрати. Діяльність екстремістських організацій спрямовано не просто на загострення і дестабілізацію обстановки в тому чи іншому районі з метою вирішення якихось локальних завдань, а в кінцевому рахунку – захоплення або переділ влади, територіальний переділ, насильницьку зміну конституційного ладу в тих чи інших країнах. На нинішньому етапі зростає різноманіття екстремістської діяльності, яка все більше пов'язується з міжнаціональними і міжконфесійними конфліктами, сепаратистськими рухами.

Деякі українські науковці роблять спроби виявити сутність, ознаки, сформулювати визначення понять, але комплексних досліджень про цілісне уявлення таких явищ як екстремізм, радикалізм і механізмів їх протидії не проводилися.

**Ще у 2011 році В.Захматов зазначив, що** в Україні явно зароджується політичний екстремізм, який починався під час помаранчевої революції, коли звучали відкриті закликали людей громити урядові установи. Потім український екстремізм мало не переріс у міжнародний, коли помаранчева влада кликала народ допомогти Білорусі здобути демократію. Вчений наголошував, що наростання екстремізму може призвести до великого збурення чи громадянського конфлікту і коли загинуть люди, буде не до сантиментів [1].

Дослідження феноменів екстремізму, радикалізму і тероризму представлені в роботах Г.Ситника, В.Антипенка, В.Крутова, В.Ємельянова, Б.Петренка, А.Філонова, В. Головка, В.Лихачова, О.Мартиненка, В.Бакальчука.

Е.Паін досліджує соціальну природу екстремізму і тероризму, Н.Макаров розглядає політичний екстремізм як радикальну модель політичного процесу, Н.Романов – як загрозу безпеки держави, І.Вехов досліджує засоби соціального контролю над екстремізмом, Г.Корнілов розглядає міжнародні аспекти протидії екстремізму.

Сутнісні характеристики, різні форми прояву психологію тероризму і екстремізму досліджено такими зарубіжними науковцями: А.Бретон, Г.Галеот, У.Бейкс Р.Ітвел, В.Лоза, Х.Купер, Л.Бустікова, М.Хог, Л.Фекете, Е.Гоетц, М.Фернбах, Т.Рожерс, С.Сломан.

Метою даної роботи є аналіз підходів до визначення політичного екстремізму.

О.Дамаскін акцентує увагу на тому, що при розгляді поняття екстремізму необхідно враховувати ряд обставин: залежність оціночних суджень від ціннісних орієнтацій, політичних переконань, моральних обмежень; впливу сучасного і історичного контексту явища на формування відношення до нього; впливу масового ситуаційного конформізму; прихильності до крайніх заходів маргінальних осіб і груп, які ігнорують легальні форми вирішення конфлікту [2, с. 90].

Е.Улезко виділяє два підходи у визначенні екстремізму. В рамках першого дане явище трактується як перехідний стан між радикалізмом і тероризмом. Екстремізм, який, загострюючи ситуацію, доводить її до крайності, до ріжучих протиріч, в силу чого спокійне конструктивне вирішення проблеми, як правило стає неможливим [6, с. 123]. Автор співвідносить поняття тероризму та екстремізму і зазначає, що екстремізм лише потенційно може перерости у тероризм. Межею, яка відділяє екстремізм від тероризму є людське життя. В рамках другого підходу екстремізм трактується як більш широке явище, ніж тероризм.

Е.Паін, досліджуючи соціальну природу екстремізму, зазначає, що не будь-який політичний екстремізм може називатися тероризмом, а лише той, що допускає (і реально застосовує) політично мотивоване насильство проти громадянського населення [4, с. 114].

Кінцевою метою політичного екстремізму є “здобуття влади, яка необхідна для встановлення “режиму монопольного правління сили” [5, 192].

М.Капінос стверджує, що екстремізм представляє собою певну соціальну систему, якій властива впорядкованість індивідуумів, груп, рухів, процесів, що взаємодіють в певному відношенні і утворюють інтегративні якості, не притаманні її компонентам окремо. Структуру даної соціальної системи утворюють індивідууми, які займають певні соціальні позиції (статуси), мають негативну (регресивну) спрямованість (роль) і які не відповідають прийнятим в суспільстві нормам і цінностям [3, с.70]. Автор поділяє екстремізм, як систему, на декілька підсистем. Підсистемі політичного екстремізму властиве прагнення до політичних дій, метою яких є знищення існуючих державних структур і встановлення диктатури тоталітарного характеру “лівого” або “правового” спрямування [3, с. 70].

Американський політолог М.Мідлярські у своєму дослідженні про походження політичного екстремізму описав екстремізм наступним чином: “Політичний екстремізм визначається як прагнення громадського руху до влади шляхом зміни політичної програми, яка розходиться з тією, яку підтримують діючі державні органи, та обмеження свободи на користь колективних цілей. Вбивство тих, хто буде насправді, або потенційно не згоден з цією програмою. Центральними пунктами цього визначення є обмеження індивідуальної свободи в інтересах колективу і готовність масово вбивати [8, с. 113].

Німецький політолог У. Бэйкс виявив те, що екстремістів об’єднує чітке уявлення про те, що має бути абсолютно відхилено, а саме:

1. Плюралізм (вони віддають перевагу прийняттю рішень виключно домінуючою особистості або групі);
2. Орієнтація на загальне благо всіх людей за умови врахування різних інтересів і світоглядів;
3. Правові правила, яких повинні дотримуватися, навіть, правителі;
4. Самовизначення (більшістю людей замість зовнішнього визначення) [7, с. 56].

Категоріальна невизначеність досліджуваного феномену зумовлює невирішеність проблеми протидії викликам і загрозам національної безпеки держави з боку суб’єктів політичного радикалізму та екстремізму. Таким чином, система протидії політичному екстремізму, радикалізму, тероризму, як важливих складових частин концепції національної безпеки, потребують подальшого осмислення з урахуванням сучасних умов та в контексті удосконалення публічного управління.

### **Список використаних джерел**

1. Гунько О. У країні зароджується політичний екстремізм [Електронний ресурс] / Олександр Гунько // Газета по-українськи. – 2011. – Режим доступу : [http://gazeta.ua/articles/ukrainenewspaper/\\_u-krayini-zarodzhuyetsya-politichnij-ekstremizm/369192](http://gazeta.ua/articles/ukrainenewspaper/_u-krayini-zarodzhuyetsya-politichnij-ekstremizm/369192)
2. Дамаскин О. Роль и место институтов гражданского общества в сфере противодействия экстремизму / О. Дамаскин // Право и образование. – 2013. – № 10. – С. 89–100.
3. Капінос М. Механізми впливу державного управління на екстремізм як соціальну систему / Микола Капінос // Актуальні проблеми державного управління. – 2012. – № 4 (52). – С. 69–72.
4. Паин Э. А. Социальная природа экстремизма и терроризма / Эмиль Абрамович Паин // Общественный науки и современность. – 2002. – № 4. – С. 113–124.
5. Рева Т. Політичний екстремізм: сутність та основні форми прояву / Т. Рева // Політологічний вісник. – 2010. – № 46. – С. 186–193.

6. Улезко Э. Экстремизм и терроризм: понятийно-категориальный аппарат исследования явления / Э. Улезко // Философия права. – 2009. – № 5 (36). – С. 122–125.

7. Backes U. Political Extremes: A Conceptual History from Antiquity to the Present / Uwe Backes. – London : Routledge, 2006. – 297 p.

8. Midlarsky M. Origins of Political Extremism: Mass Violence in the Twentieth Century and Beyond / Manus Midlarsky. – New York : Cambridge University Press, 2011. – 429 p.

**Л.Б.Михайлевська,**

*аспірант кафедри державного менеджменту НАДУ*

### **Система аудиту управління персоналом в органах державної влади та органах місцевого самоврядування**

Актуальність вивчення питань, пов'язаних з проведенням аудиту управління персоналом в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, обумовлена інтересом до вирішення проблеми підвищення ефективності управління персоналом. У цьому зв'язку важливо не тільки уявляти і контролювати роботу з кадрами, але і шукати нові шляхи для її поліпшення. Для досягнення останньої мети і призначений аудит управління персоналом, покликаний визначити, якою мірою система управління персоналом, що включає використання персоналу, сприяє реалізації завдань органів державної влади та органів місцевого самоврядування в цілому.

У ситуації реформування різних областей українського життя потреба в аудиті управління персоналом стає більш затребуваною завдяки його винятковій важливості. Структурні зміни зачіпають усі сфери: від глобального, загальнодержавного рівня до рівня окремого підприємства і саме люди визначають напрями їх подальшого реформування.

Система аудиту управління персоналом організації – сукупність взаємопов'язаних елементів, комплекс яких дозволяє забезпечити незалежний процес збору та оцінки інформації про стан управління персоналом організації, розробку заходів щодо підвищення ефективності, в цілях: максимально повного та об'єктивного інформування зацікавлених осіб, підвищення якості прийняття управлінських рішень, і досягнення цілей організації [1].

Основні функції аудиту управління персоналом: 1) коригуюча, суть якої полягає у вдосконаленні наявних кадрових процесів і методів роботи з персоналом; 2) реорганізаційна, реалізація якої можлива в тих випадках, коли результати кадрового аудиту стають вихідною точкою для змін в організаційній структурі; 3) результативна, що виявляється у встановленні зрозумілих взаємозв'язків між результатами праці та результатами кадрового аудиту; 4) контактна, надання інформації про результати аудиту персоналу, що дозволяє побудувати довірчо-ділові взаємини, зняти виникаючі проблеми і посприяти підвищенню продуктивності праці; 5) аналітична, при реалізації якої відомості, отримані в ході кадрового аудиту, використовуються поелементно в рамках системи управління персоналом та організацією в цілому [2].

Приступати до аудиту управління персоналом в органах державної служби та місцевого самоврядування необхідно після з'ясування цілей даного аудиту. Такими цілями можуть бути [3]:

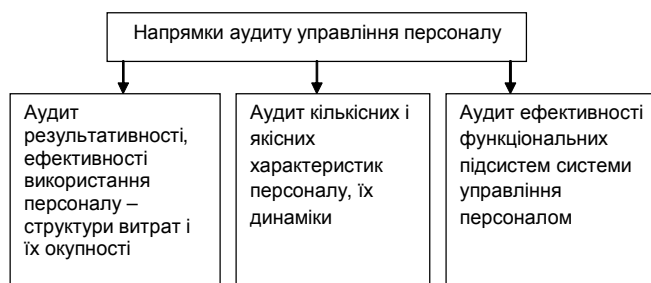
– Аудит результату кадрової політики організації, який досягається за допомогою спеціально відібраного, навченого і мотивованого колективу як результат. Аудит економічної ефективності роботи з кадрами являє собою вивчення економічних показників, які характеризують ефективність праці персоналу і можливі резерви підвищення ефективності організації. Рекомендовані показники економічної ефективності роботи з кадрами: коефіцієнт обороту з вибуття, питома вага витрат на персонал в загальному обсязі державного бюджету для структурного підрозділу, витрати на соціальні виплати та ін.

– Аудит цілей кадрової політики організації з мінімальними затратами при оптимальному стані кадрового потенціалу. Оцінка ефекту полягає в оцінці ступеня близькості фактичного кадрового потенціалу запланованому, або різницею показників поточного та попереднього періодів, при мінімумі затрат, однак метою є не максимальна економія витрат, а досягнення оптимального стану кадрового потенціалу.



– Вибір найбільш ефективних методів управління з орієнтацією на результативність самого процесу управління. Ефектом виступає прогресивність системи управління, рівень технічної оснащеності, кваліфікації працівників системи управління кадрами, оперативності здійснюваних функцій, аналізується сумарний ефект від впровадження цих окремих компонентів – ефекти від впровадження автоматизації, інтеграції, раціоналізації підсистем кадрової служби та ін.

Таким чином, виходячи з цілей, виділяється три напрямки аудиту (див. рисунок).



**Напрямки аудиту управління персоналу в органах державної влади та органах місцевого самоврядування**

(кадрове планування, набір і адаптація, стимулювання і оплата, оцінка та аналіз, розвиток персоналу, охорона праці та ін.). Аудит пріоритетних функцій кадрового менеджменту передбачає аналіз найбільш значущих і актуальних функцій роботи з персоналом в органах державної служби та місцевого самоврядування, а також оцінку їх відповідності стратегічним цілям держави, регіону, адміністративно-територіальної одиниці та забезпечення успішного їх функціонування. Пропонується проведення аналізу впливу основних функцій кадрового менеджменту на показники результативності праці та витрат на персонал.

Таким чином, аудит управління персоналом в органах державної служби та місцевого самоврядування – це комплексна оцінка людських ресурсів і системи роботи з ними на предмет їх відповідності цілям і стратегії держави, суспільства, а також виявлення причин (з оцінкою їх впливу і значимості) виникнення проблем у функціонуванні органів державної служби та місцевого самоврядування, з подальшими рекомендаціями щодо приведення системи управління людськими ресурсами та / або людських ресурсів у відповідність до потреб суспільства. Предметом аудиту є всі складові системи управління людськими ресурсами.

**Список використаних джерел**

1. *Нижник Н.* Концептуальні підходи до регіональної кадрової політики України / Н. Нижник, С. Дубенко, Н. Гончарук, Л. Прокопенко // Вісн. НАДУ. – 2005. – № 2. – С. 25–31.
2. Оценка персонала (кадровый аудит) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.iq-profile.ru/audit07/audit\\_what\\_is.php](http://www.iq-profile.ru/audit07/audit_what_is.php)
3. *Савченко-Сватко О. М.* Кадрова політика в органах публічної влади: проблеми оцінювання / О. М. Савченко-Сватко // Вісн. держ. служби України. – 2009. – № 2. – С. 32–36.

**Н.В.Москалець,**  
аспірант кафедри державної політики та суспільного розвитку НАДУ

**Перспективи запровадження конституційної скарги в контексті розвитку публічного управління в Україні**

Одним з основних напрямів розвитку публічного управління в Україні є реальне втілення положення ст. 3 Конституції України, згідно з якою утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Важливим механізмом реалізації даного положення є надання громадянам, іноземцям, особам без громадянства та юридичним особам на конститу-

ційне звернення до Конституційного Суду України про необхідність офіційного тлумачення Конституції та Законів України (ст. 42 Закону України “Про Конституційний Суд України”). Наприклад, суддя Конституційного Суду України Ю.Баулін зазначає, що в Україні існує своєрідна ексклюзивна форма безпосереднього доступу приватних осіб до органу конституційної юрисдикції, а саме, конституційне звернення щодо тлумачення Конституції й законів України. На його думку, розгляд конституційних звернень фізичних і юридичних осіб є основною формою захисту прав людини Конституційним Судом України [2, с. 60].

Разом з тим, науковці звертають увагу на інший можливий механізм взаємодії громадян з Конституційним Судом України щодо захисту прав і свобод людини шляхом запровадження конституційної скарги. Зокрема, відповідні питання висвітлені у працях В.Тихого, С.Шевчука, В.Радзієвської, А.Івановської, М.Тесленко, І.Олійника, О.Безбожної, Б.Банашак та ін.

Наприклад, В.Радзієвська, дослідивши міжнародний досвід щодо механізмів захисту прав і свобод людини констатувала, що за допомогою конституційної скарги людина реалізує своє право, стає суб’єктом правотворення, вдосконалює законодавство, бере безпосередню участь у вирішенні справ держави і суспільства. Саме це, на думку автора статті, сприятиме втіленню в життя принципу верховенства Конституції та більшій захищеності прав і свобод людини. Вона зазначає, що такий механізм забезпечує існування й активізує певні демократичні інститути, які характерні для громадянського суспільства [3, с. 106].

У статті М.Тесленко визначено, що можливість громадянина звернутися до органу конституційного правосуддя за спеціально призначеною для цього процедурою підвищить рівень захищеності прав людини, оскільки кінцевий етап здійснення конституційного контролю замикається на Конституційному Суді України. Також автором наголошено на тому, що конституційну скаргу відносять до інституту конкретного, а не абстрактного контролю. Мета скарги полягає в захисті і поновленні прав і законних інтересів особи, у тих випадках, коли відносини між особою і владою виходять за рамки позитивних [4, с. 7–8, 10].

З приводу індивідуальної конституційної скарги як засобу забезпечення прав і свобод людини Конституційним Судом України існують й інші судження. Наприклад, Ю.Тодика і О.Марцеляк вказують на мінуси, пов’язані із правом звернення громадян з конституційною скаргою, а саме: перспективу перевантаження Конституційного Суду; затримку прийняття рішень по скаргі; розгляд тільки певної частини скарг від тієї маси, що повинна розглядатися. Автори зазначають, що законодавець мав рацію, не включаючи громадян України в число суб’єктів, що мають право звертатися до Конституційного Суду України з конституційним поданням. На їх думку, це не є демократичним заходом, однак відсутність таких скарг сприятиме зосередженню Конституційного Суду на найважливіших питаннях суспільного життя, основоположних проблемах прав людини, не відволіканню його на другорядні питання [5, с. 38–39].

Важливо звернути увагу на досвід щодо забезпечення прав і свобод людини в країнах Європейського Союзу, зокрема, у роботі Б.Банашак висвітлюються права і свободи особи в контексті доктрини Конституційного Трибуналу Республіки Польща та Верховного Суду Республіки Польща. Автор зазначає, що Конституція Республіки Польща розрізняє гарантовані в ній права і свободи та інші права і свободи особи. Кожна особа, права і свободи якої, гарантовані Конституцією, було порушено, має право подати до Конституційного Трибуналу Республіки Польща конституційну скаргу. Відповідно до напрацьованої Конституційним Трибуналом Польщі доктрини одним із фундаментальних принципів демократичної, правової держави є принцип доступності суду для громадян, щоб вони мали можливість захисту своїх інтересів у зв’язаному жодними вказівками органі, який приймає рішення на підставі чинного в державі права [1, с. 120, 125, 129].

Загалом тільки постійне вдосконалення діяльності всіх гілок влади дозволить органам публічного управління фактично виконувати положення Основного Закону щодо захисту прав і свобод людини, покращить ефективність їх забезпечення. У цьому зв’язку видається перспективним запровадження в Україні механізму конституційної скарги.

### **Список використаних джерел**

1. *Банашак Б.* Права і свободи особи в контексті судової практики Конституційного Трибуналу Польщі і Верховного Суду Польщі / Б. Банашак // Вісн. Конституційного Суду України. – 2012. – № 2. – С. 120–129.
2. *Баулін Ю.* Захист прав людини і громадянина Конституційним Судом України: проблеми й перспективи / Ю. Баулін // Питання захисту прав людини і громадянина органами конституційної юрисдикції у сучасних умовах: матеріали міжнар. конф. (м. Ялта, 20–21 черв. 2013 р.) / Конституц. Суд України ; відп. ред. А. С. Головін. – К.: Логос, 2013. – С. 60–64.
3. *Радзівська В. В.* Конституційна скарга як важлива форма захисту прав і свобод людини у Конституційному Суді України / В. В. Радзівська // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 1. – С. 103–107.
4. *Тесленко М. В.* Конституційна скарга як один із засобів правозахисту людини і громадянина / М. В. Тесленко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2003. – № 9. – С. 5–13.
5. *Тодика Ю.* Конституційний Суд України в механізмі забезпечення основних прав і свобод громадян / Ю. Тодика, О. Марцеляк // Вісн. Академії правових наук України. – 1997. – № 4 (11). – С. 38–39.

***І.І.Нікіфорова,***

*аспірант кафедри державної політики  
та суспільного розвитку НАДУ*

### **Концептуальні засади визначення владно-управлінських рішень в системі публічного управління**

Тенденції глобалізації, трансформації індустріального суспільства до інформаційного, підвищення плюралізації та активності суспільних структур обумовили потребу пошуку нових способів, принципів, механізмів та моделей публічного управління, серед яких особливе місце займають владно-управлінські рішення. У сучасній науці державного управління питання владно-управлінських рішень розглядаються у контексті взаємообумовлених понять, до яких також відносяться управлінські рішення та державно – управлінські рішення. Іноді їх предметна площина перетинається і виникає термінологічна плутанина, тому актуалізується необхідність чіткого розмежування та окреслення семантичного поля кожної дефініції.

Можна погодитись із думкою В.Колпакова, що важливою ознакою управлінського рішення є його керуючий вплив на колективну працю і прийняття не кожним працівником, а лише суб'єктом управління – керівником організації (лінійним менеджером) або колегіальним органом (радою директорів) у випадку, коли необхідно задіяти усю систему та механізм управління організацією [2, с. 21]. В.Малиновський визначає управлінське рішення як акт цілеспрямованого впливу на об'єкт управління, що має директивне значення [4, с. 287], а Енциклопедичний словник з державного управління - як соціальний акт, в якому в логічній формі (текстуальна модель) висловлені впливи управлінських ланок (державних органів, посадових осіб) на суспільну систему (керовані об'єкти) [1, с. 722].

Розглянуті підходи дають підстави резюмувати, що у широкому розумінні управлінське рішення – це акт реалізації влади з вибором способу дій у конкретній ситуації, що становить основу процесу управління [5, с. 157]. У свою чергу, влада, як здатність і можливість особи, соціальної групи, інституту, організації провадити свою волю через певні засоби та канали впливу на діяльність і поведінку людей, їх спільності [1, с. 98] за допомогою волі, авторитету, права, насилля [7, с. 6] тією чи іншою мірою здійснюється на усіх рівнях соціальних відносин та організованої суспільної діяльності людей, починаючи від сім'ї, як первинної суспільної ланки, до загальнодержавних масштабів.

До відносин, коли одні керують, а інші підпорядковуються, залучаються члени окремого трудового колективу, політичних партій, громадських організацій, профспілок, інших формальних і неформальних об'єднань. Керівні функції при цьому виконують не посадові особи органів державної влади, а інші керівники відповідних рівнів (менеджери, директори, голови правління,

лідери політичних партій тощо) шляхом прийняття владно-управлінських рішень та встановлення легітимних способів і механізмів забезпечення їх виконання підлеглими. У цьому контексті особливу увагу варто звернути на головну ознаку владно-управлінського рішення, яка відрізняє його від інших видів рішень взагалі. Це наділення суб'єкта, який приймає управлінське рішення, владними повноваженнями.

Г.Ткач зазначає, що первинними владними повноваженнями наділені органи державної влади та місцевого самоврядування. Через них визначаються межі і обсяг владних повноважень інших суб'єктів – громадських організацій, публічних корпорацій тощо. Для останніх владні повноваження є другорядними, похідними від повноважень органів державної влади [8, с. 104–105].

Таким чином, прийняття владно-управлінських рішень є компетенцією не лише держави в особі утворених нею органів та уповноважених посадових осіб, а й інших суб'єктів суспільно-політичних відносин, які одночасно є носіями ознак інших видів соціальної влади (крім державної) – влади трудових колективів, влади керівників підприємств, політичної влади партій, рухів, громадських організацій тощо. Зазначене дає підстави ототожнювати поняття “управлінське рішення” та “владно-управлінське рішення”.

Рішення органів державної влади, як правило, закріплюється у правових актах, які мають юридичну силу та безпосередньо встановлюють загальні правила поведінки (правові норми будь-якої галузево-правової спрямованості) [4, с. 496] – законах та підзаконних нормативних актах. Саме тому ці рішення доцільно розглядати як окрему категорію владно-управлінських рішень. У спеціальній літературі з державного управління їх прийнято ідентифікувати як державно-управлінські рішення.

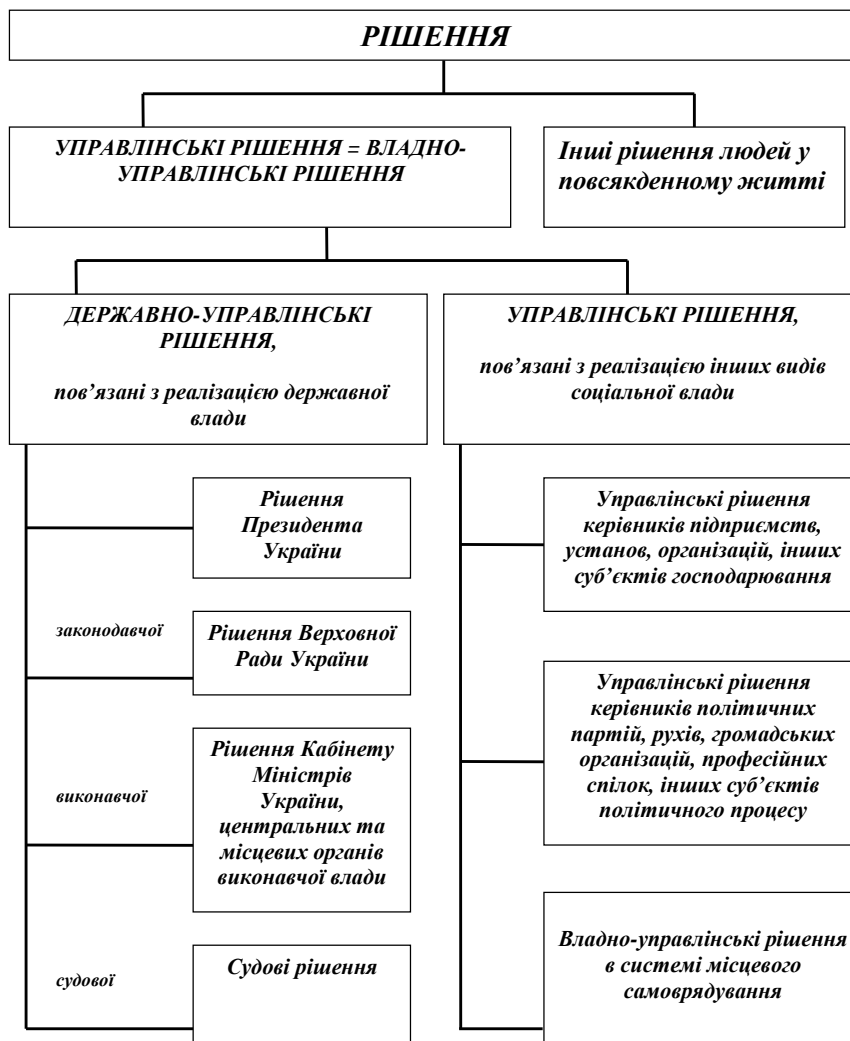
Тож, якщо владно-управлінські рішення пов'язані із реалізацією усіх видів соціальної влади, то державно-управлінські, як їх особлива складова – із реалізацією саме державної влади, яка є вищою формою політичної влади і представлена в Україні трьома гілками – законодавчою, виконавчою і судовою, а також одноосібним інститутом президентства. Державні органи кожної із цих трьох гілок влади є центрами або суб'єктами прийняття державно-управлінських рішень у межах наданих Конституцією та законами України повноважень. У системі органів виконавчої влади державно-управлінські приймаються як колегіально (приміром, Кабінетом Міністрів України), так і одноосібно міністрами та керівниками центральних та місцевих органів державної виконавчої влади. Ознаки державно-управлінських мають і судові рішення, оскільки статтею 124 Конституції України також встановлено обов'язковість їх виконання на усій території України [3].

Первинними суб'єктами владних повноважень адміністративно-територіальних одиниць є місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Перші покликані здійснювати державну виконавчу владу та реалізацію державної політики на місцевому рівні, другі – владу територіальних громад в межах конституційних повноважень.

Владно-управлінські рішення органів місцевого самоврядування слід розглядати окремо від державно-управлінських, оскільки ці рішення у системі публічного управління стосуються реалізації особливого виду соціальної влади - влади територіальних громад сіл, селищ, міст, яка здійснюється як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та області ради, які представляють спільні інтереси відповідних територіальних громад.

Владно-управлінські рішення, які приймаються у системі місцевого самоврядування, спрямовані на вирішення питань місцевого значення. У контексті Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [6] їх можна поділити на три групи: рішення, які приймаються територіальними громадами сіл, селищ, міст, як первинними суб'єктами місцевого самоврядування, шляхом застосування основних інструментів прямого народовладдя – місцевих референдумів, ініціатив, відклику, публічних слухань, міських зібрань; рішення відповідних рад, як представницьких органів місцевого самоврядування; рішення виконавчих органів відповідних рад, сільських, селищних та міських голів.

Результати дослідження сутності, основних ознак та характеристик владно-управлінських рішень дають підстави для висновків про їх ієрархічну структуру, схематично зображену на рисунку.



### **Структура владно-управлінських рішень у системі публічного управління**

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що управлінське рішення, як акт реалізації влади, можна ототожнювати із владно-управлінським рішенням, виділяючи при цьому в окрему категорію державно-управлінські рішення, як такі, що пов'язані із реалізацією державної влади. Основними ознаками владно-управлінського рішення є наділення суб'єкта, який його приймає, владними повноваженнями та словесно-документальне оформлення у вигляді правового акту. До специфічних особливостей державно-управлінських рішень слід відносити масштабність впливу, спрямованість на розв'язання проблем державного рівня, прийняття вищими і центральними органами державної влади, належність до елементів державно-управлінських відносин та обов'язковість для виконання на усій території держави.

#### **Список використаних джерел**

1. Енциклопедичний словник з державного управління [уклад. Ю. Сурмін, В. Бакуменко, А. Михненко та ін]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
2. Колпаков В. М. Теория и практика принятия управленческих решений / В. М. Колпаков. – К. : МАУП, 2004. – 504 с.
3. Конституція України [Електронний ресурс] : закон України [прийнято Верхов. Радою 28 черв. 1996 р.]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>
4. Малиновський В. Я. Державне управління / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2009. – 608 с.
5. Мельник А. Ф. Державне управління : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна. – К. : Знання, 2009. – 582 с.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верхов.ї Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 20.

7. Султанбеков А. Ф. Государственное управление: словарь-справочник терминов и определений / А. Ф. Султанбеков, С. К. Мурзаев. – Бишкек : Акад. упр. при ПКР, 2008. – 134 с.
8. Ткач Г. Поняття владного повноваження / Г. Ткач // Вісн. Львів. ун-ту. – Серія юрид. – 2009. – Вип. 49. – С. 101–105.

**О.В.Новіков,**  
*аспірант кафедри регіонального управління,  
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ*

## **Вплив децентралізації управління регіональним розвитком України на корупцію**

Актуальність наукових досліджень децентралізації державного управління підтверджується вимогами Європейського Союзу щодо приведення Україною національного законодавства до законодавства Європейського Союзу з підписанням Угоди про асоціацію. З огляду на зазначене, пропонуємо розглянути практичні та теоретичні аспекти децентралізації державного управління регіональним розвитком, зокрема її впливу на корупцію в органах регіонального управління, що є важливою частиною реформи антикорупційної політики України.

Цілком очевидно, що час для реальних прогресивних реформ у системі управління окремими регіонами та громадами настав. Ефективні реформи органів місцевої та регіональної влади – це одночасно і серйозний виклик, і важливий шанс, змарнувати який ми не маємо ні можливості, ні права. Звісно, жорстка централізація влади та тотальна корумпованість державного сектору суспільства поступово тягнула Україну в прірву тоталітаризму та олігархічно-кримінальної диктатури. А тому, виходом із ситуації, що склалася, може стати реальна децентралізація соціально-економічного сектору та оптимізація загальнодержавних функцій щодо забезпечення та захисту державного суверенітету та національної безпеки. Однак проблема мінімізації корупції однаково гостро стоїть як на загальнодержавному, так і на регіональному та місцевому рівнях, гальмуючи будь-які реформи, спрямовані на зміни в системі державного управління, які мінімізують корупційну складову пострадянської управлінської системи перехідного періоду.

Згідно із загальним визначенням, децентралізація – це процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів. Децентралізація – це специфічний метод управління, який є важливим для місцевої демократії та розвитку [1, с. 7].

В історії державного управління України децентралізація була офіційно закріплена як принцип управління ще у Конституції УНР від 29 квітня 1918 року, де зазначено, що “УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, дотримуючись принципу децентралізації” [2]. Конституція України у статті 132 також містить положення, за яким “територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку...” [3]. Однак на практиці таке поєднання виявилось доволі хитким і розбалансованим, а останнім часом принцип децентралізації державної влади набуває особливої актуальності.

У наукових дослідженнях децентралізації влади виділяють наступні її позитивні ефекти: зміцнення демократичних процедур, захист прав людини і громадянина, підвищення ефективності органів місцевої влади завдяки передачі повноважень на місця, удосконалення соціально-економічного розвитку. [4]

Певна залежність прослідковується також у зв’язку ступеня децентралізації та рівня заможності як окремих регіонів, так і суспільства в цілому, а саме: чим багатше суспільство, тим децентралізація вища. І навпаки, практика показує, що бідні держави тяжіють до вищої централізації управління, що зумовлено недостатністю розподілених ресурсів, особливо в умовах нерівномірності регіонального розвитку. Проте процес централізованого перерозподілу фінансових ресурсів згори, як правило, супроводжується зловживаннями корупційного харак-

теру, що суттєво гальмує прогресивні реформи у державному управлінні. Так, на незначному впливі децентралізації влади на рівень корупції в управлінні на регіональному та місцевому рівнях наголошує Е.Сечкінер, яка на прикладі Туреччини стверджує, що у країнах, що розвиваються, спостерігається незначне зростання корупції за десятирічний період децентралізації. [5]

Водночас, аналіз європейського досвіду децентралізації управління регіонами показує, що “регіони із значними повноваженнями розвиваються краще, ніж інші, а країни з високим ступенем децентралізації є економічно більш успішними ніж централізовані держави” [6, с. 154]. Як справедливо зазначає А.С.Матвієнко, децентралізацію не слід розглядати як інструмент вирішення усіх проблем, але вона має суттєвий позитивний вплив на зміцнення територіальної цілісності країни, боротьбу із корупцією, економічний розвиток, ефективність діяльності органів державної влади та зниження рівня бідності [7, с. 14].

Попри зазначені вище переваги децентралізація державного управління несе також низку ризиків. Зокрема, є загрози щодо: ускладнення координації та цілей та перспективи розвитку окремих регіонів на тлі національного розвитку; порушення монолітності політики держави через неузгодженість перспектив розвитку окремих регіонів; монополізації регіонального управління місцевою фінансово-олігархічною елітою через створення та стабілізацію корупційних зв'язків з представниками управління територіальними громадами в межах регіону тощо. А тому слід передбачити створення передумов, необхідних для ефективною децентралізації управління в Україні, зокрема: утвердження принципу верховенства права; визнання та гарантії місцевого самоврядування; рівний правовий захист усіх форм власності; демократичне та ефективне виборче законодавство; ефективне адміністративне судочинство та ін. [8, с. 20–21].

Зазначимо, що Верховна Рада України ратифікувала Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування, вчинений 16 листопада 2009 р. у м. Утрехті [9], який істотно розширює права громадян, містить застереження проти корупції – хабарництва чи використання силових або примусових форм участі особи в суспільному житті місцевих громад, тобто зобов'язує сторону (країну-підписанта) запровадити відповідні умови та обмеження, які гарантуватимуть, що реалізація права участі громадянина не загрожує етичній доброчинності та прозорості здійснення функцій та повноважень місцевих влад.

Урядом України була розроблена та затверджена відповідним розпорядженням Кабінету Міністрів України “Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні” на засадах децентралізації [10]. На думку авторів зазначеної Концепції, децентралізація організації влади має запобігти корпоратизації органів місцевого самоврядування, закритості і непрозорості їх діяльності, а також сприяти зменшенню рівня корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги.

З огляду на вище зазначене, можна зробити висновок, що сучасний стан державного управління регіональним розвитком характеризується нагальною потребою адекватної децентралізації та дерегуляції розвитку регіонів з урахуванням загальнодержавних інтересів та особливих потреб окремих територій України. Ратифікація Угоди про асоціацію з ЄС відкриває для України великі можливості для потужного розвитку через проведення ефективних реформ, однією із цілей яких є запобігання та протидія корупції в державному управлінні регіональним розвитком України. Децентралізація та протидія корупції в державному управлінні регіональним розвитком процеси пов'язані, однак їхні взаємні впливи вивчені недостатньо. Незважаючи на контраверсійні оцінки наслідків децентралізації публічної влади у перехідних країнах, вважаємо, що виважена політика та врахування негативного досвіду децентралізації в інших державах, матимуть позитивний вплив на мінімізацію корупції в управлінні регіональним розвитком України.

### *Список використаних джерел*

1. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. – К. : ПРООН/МПВСР. – 2007. – 269 с.
2. Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) від 29 квіт. 1918 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>

3. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Офіц. Вісн. України. – 2010. – № 72/1. – С. 15. – Ст. 2598.
4. Цурканова І. О. Сутність та особливості централізації та децентралізації органів влади в Україні / І. О. Цурканова // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили]. – Сер. : Політологія . – 2012. – Т. 197. – Вип. 185. – С. 67–70.
5. SECKINER, Ezgi. An examination of the relationship between decentralization and Corruption. – Electronic Resource. Access mode : [https://www.academia.edu/1761100/an\\_examination\\_of\\_the\\_relationship\\_between\\_decentralization\\_and\\_corruption](https://www.academia.edu/1761100/an_examination_of_the_relationship_between_decentralization_and_corruption)
6. Іжа М. М. Показник децентралізаційних процесів у країнах Європи / М. М. Іжа // Вісник СевНТУ : зб. наук. пр. – Севастополь, 2010. – Вип. 112/2010. – С. 152–155. – (Серія: Політологія).
7. Матвієнко А. С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / А. С. Матвієнко ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2010. – 20 с.
8. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін.] ; Центр політико-правових реформ. – К. : Москаленко О. М., 2012. – 212 с.
9. Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування : Закон України від 2 верес. 2014 р. // Голос України. – 2014. – № 182.
10. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

***Т.І.Ренькас,***

*аспірант кафедри регіонального управління,  
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ*

### **Інституційне забезпечення транскордонного та міжрегіонального співробітництва в Україні: проблеми та перспективи розвитку**

Актуальність вирішення проблем інституційного забезпечення міжрегіонального та транскордонного співробітництва має велике значення за теперішніх часів, особливо в розрізі розширення Європейського Союзу та безпосереднього сусідства з Україною. Міжрегіональна співпраця наочно відображає проблему чіткого унормування підстав, меж повноважень та способів участі органів влади у такій діяльності у нормах спеціалізованих нормативно-правових актів та відповідно інституційного забезпечення.

Відомо, що міжрегіональне співробітництво у інституційно-правовому вимірі зазвичай розглядається у контексті кількох рівнів:

I рівень: співпраця України як держави та її регіонів зі світовими, зокрема, європейськими, країнами та/або регіонами;

II рівень: урядово-регіональна співпраця, яка опирається на міждержавні угоди;

III рівень: регіонально-локальне співробітництво, яке, як зазначено вище, складає предмет нашого інтересу, і базується на особистих контактах партнерів, що зумовлені спільним інтересом (наприклад, господарськими потребами) та співпрацею у відповідних галузях.

Інституційне забезпечення системи транскордонного забезпечення українських регіонів до цього часу ще не набуло свого завершеного вигляду. Незважаючи на те, що цю сферу регулює значна кількість як міжнародних, так і вітчизняних нормативно-правових актів (Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями [1], до якої Україна приєдналася у 1993 році, Закон України “Про транскордонне співробітництво” [2], Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2011–2015 роки [3], Програма розвитку єврорегіонів та багато інших нормативно-правових актів,



прийнятих вищими органами державного управління в Україні), основними проблемами їх взаємоузгодження та практичної реалізації залишаються:

- укорінена практика несумлінного виконання діючих законів і державних програм, не-однакове розуміння окремих нормативних положень як міністерствами та відомствами, так і місцевими органами державної влади;

- розпорошення регуляторних функцій, пов'язаних із розвитком сфери транскордонного співробітництва (далі ТКС), між різними органами державної влади;

- збереження практики надмірного адміністративного впливу на регіональний розвиток, зокрема на його транскордонну складову;

- нечіткість виписаного механізму виділення та використання фінансових асигнувань на розвиток ТКС; відсутність приділення уваги таким формам сприяння ТКС, як правова, організаційна, інформаційно-аналітична, методична, маркетингова та ін.

Крім того недоліками інституційного забезпечення функціонування системи сприяння розвитку ТКС у прикордонних регіонах України є те, що:

- державні органи влади центрального рівня, зокрема міністерства та відомства, у своїй нормотворчій діяльності об'єктивно не враховують ті проблеми та реальні процеси, які відбуваються у ТКС українських регіонів;

- місцеві органи державної влади та місцевого самоврядування, а також євро регіони, що концентруються на обласному рівні, не володіють достатніми нормотворчими можливостями, оскільки адміністративна система України сьогодні настільки централізована, що регуляторні акти регіональної влади не можуть суттєво впливати на розвиток ТКС;

- самоврядні організації як елемент інституційного забезпечення системи ТКС взагалі фактично відсутні. Більшість громадян або не об'єднані в такі організації або не розраховують на серйозне сприяння з їхнього боку, вони позбавлені відповідних адміністративних і фінансових важелів впливу, а громадські організації працюють, насамперед, в режимі підрядників донорських організацій з виконання відповідних транскордонних проектів, виконуючи швидше квазіпідприємницьку функцію, аніж роль самоврядних інституцій;

- відсутня система державних статистичних спостережень та досліджень процесів ТКС в усіх сферах, що не дає можливості об'єктивного аналізу ефективності реалізації ТКС [4].

Таким чином, в Україні, незважаючи на деякі позитивні зрушення, все ж таки досить слабка інституційна інфраструктура для розвитку транскордонного та міжрегіонального співробітництва, що пояснюється відсутністю реальної зацікавленої і цілеспрямованої державної політики в цьому важливому напрямі, а також неспроможністю прикордонних регіонів використовувати лобістські інструменти, що існують на загальноєвропейському рівні.

### ***Список використаних джерел***

1. Європейська рамкова конвенція про ТКС між територіальними общинами або властями (21 травня 1980 р., м. Мадрид) // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_106](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_106)

2. Про транскордонне співробітництво [Електронний ресурс] : Закон України від 24 черв. 2004 р. №1861-IV. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1861-15>

3. Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 роки [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 груд. № 1088. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1088-2010-%EF>

4. Регіональна економіка // Інститут регіональних досліджень Національної академії наук України. Тесс'є-Столл С., Вікторія Гуменюк, Ольга Шумило, Світлана Калтигіна. Моніторинг ENPI в Україні. Звіт 2009 // Міжнародний центр перспективних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.icps.com.ua/files/articles/55/44/ENPI\\_Monitoring\\_Ukr.pdf](http://www.icps.com.ua/files/articles/55/44/ENPI_Monitoring_Ukr.pdf)

## **Розвиток інститутів громадянського суспільства, їх роль щодо врегулювання політичних конфліктів**

Процес легітимізації державної влади пов'язаний із формуванням відповідних владних інститутів і реалізацією ними своєї компетенції у визначених сферах діяльності. Даний процес конфліктний за походженням, оскільки практично ніколи увесь соціум, не може дотримуватись однакових точок зору на якісні характеристики владних структур і персональних носіїв владних повноважень.

Накопичений історичний досвід переконливо свідчить, що держава не може адекватно повною мірою відображати інтереси суспільства, а от громадянське суспільство в особі самодіяльних громадських організацій, рухів тощо здатне своєчасно виявляти назрілі потреби, ініціювати необхідні політичні, правові та інші зміни, боротися за них. Це особливо важливо з огляду на те, що зміни у відносинах власності, системі ідеологічних та політичних координат розвитку українського суспільства, соціально-статусні зміни суттєво впливають і на фундаментальні критерії та установки соціального самовизначення людей [3, с. 542].

Інституалізація влади в напрямку введення демократичних інститутів і норм, розширення прав і свобод громадян, переведення обмежених реформ у глибокі та дієві, в результаті чого до влади приходять і закріплюються справді реформаторські сили, складають головний зміст політичного переходу від авторитаризму до демократії. У цьому важливому процесі простежуються, як правило, свої етапи: проведення реформ у рамках існуючого режиму, чому останній вже не в силах перешкоджати, і здійснення реформ, що безпосередньо руйнують авторитарний режим. Між цими етапами можливі виникнення політичних конфліктів, сплески політичної кризи, аж до відкритих масових виступів народу проти старих політичних інститутів. Усе це останнім часом спостерігається в Україні.

Виходячи з цього, провідними принципами взаємовідносин органів державної влади і інститутів громадянського суспільства, щодо попередження зародження та виникнення політичних конфліктів являються:

- максимально захищені діючим законодавством права і свободи людини, як безумовний пріоритет державної політики в усіх її вимірах;
- беззаперечна, практично забезпечена рівність усіх юридичних та фізичних осіб перед законом;
- регламентація повноважень держави на основі розподілу влади при конституційно-правовому контролі з боку інститутів громадянського суспільства;
- налагодження демократичного механізму демонополізації влади, що виключає можливість її зосередження в руках однієї особи;
- дотримання демократичних вимог при розробці, прийнятті та застосуванні законів і правовим закріпленням у законах принципів та механізмів демократії, притаманних розвинутому громадянському суспільству.

Перехід від тоталітаризму до розгорнутої демократії відбувається в таких умовах, коли пріоритет громадянських прав і свобод в Україні здебільшого залишається декларацією, а практичне розрізнення права і закону, верховенство останнього і рівність усіх перед ним складають перспективу. Від практичного усвідомлення цього залежить реальність і частота конфліктних ситуацій, природно збільшувана з-за відсутності вирішального кількісного класу власників, здатного заради суспільної стабільності спрямувати частину свого прибутку на соціальний захист конфліктогенних соціальних верств населення [2, с. 206].

В якості засобу життєзабезпечення громадянського суспільства інститути влади зобов'язані законодавчо закріпити права і свободи людини в інституційних рамках для проведення періодичних, вільних і справедливих виборів, а також ініціювати та супроводжувати інституційні кроки для безумовного дотримання принципів демократії [1, с. 33].

У будь-якому вигляді громадянське суспільство виступає як інституалізована система договірною процесу між різними соціальними групами за допомогою уповноважених ними полі-

тичних представників при владі на стадіях елітарного, колективного переговорів і переговорів із залученням широких верств населення. Якість переговорів завжди матиме діапазон від мирних (еволюційних, яка, щоправда, іноді підміняється стагнацією – Україна до 2004 року) аж до конфліктних (революційних – Україна 2004-05 та 2013-14 років). Але в обох випадках – людиноцентричному та владоцентричному – цілком природним є обопільне намагання громадян та посадовців досягти злагоди з огляду на час, обставини та простір і можливість влади отримати легітимність завдяки рамковим угодам з інститутами громадянського суспільства.

Формування громадянського суспільства, як зазначає професор Г.П.Ситник, можна розглядати як одну із передумов забезпечення національної безпеки України. Водночас, коли Україна переживає перехід від тоталітарного до демократичного суспільства, практична реалізація цього завдання, на жаль, поки що знаходиться на не належному рівні, на що звертає увагу багато дослідників [3, с. 542].

Маючи тісний зв'язок з різними інститутами громадянського суспільства політичні партії повинні синтезувати в собі, і відобразити в програмних документах, реальні вимоги і потреби громадян і запропонувати шляхи їх вирішення. Оскільки політичні партії сьогодні є фактично головними учасниками політичного процесу і наділені значними повноваженнями, вони здатні ефективно впливати на державну владу в цілому і на сектор безпеки, зокрема. Участь політичних партій у державній політиці здійснюється через їхню парламентську діяльність, а правовідносини між партіями та Верховною Радою України відбуваються через парламентські фракції.

В особі громадських організацій і рухів громадянське суспільство здатне своєчасно виявляти назрілі політичні конфлікти та ініціювати необхідні політичні, правові та державні зміни і впроваджувати їх. Забезпечення прав і свобод людини в умовах громадянського суспільства, як вважає Г.П.Ситник [3, с. 546], буде означати, що ми перейшли до стану, коли подолані неупорядковані відносини між індивідом і суспільством, індивідом і державою, суспільством і державою шляхом встановлення і суворого дотримання законів, які регулюють поведінку всіх без виключення громадян країни.

Не сприяє виходу з політичного конфлікту громадянське суспільство, яке повинно зупинити негативні дії влади, але сьогодні в нашій державі через свою слабкість воно не може впливати на процеси, що тривають. Перебуванню і виходу з тривалого політичного конфлікту потрібно вчитися. Для цього необхідно аналізувати ситуацію, звертатися до досвіду інших країн, використовувати накопичені знання політичної науки.

#### *Список використаних джерел*

1. Концепція взаємодії держави і громадянського суспільства : Проект Міністерства юстиції України. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/?do=d&did=7544&sid=discuss>
2. Симончук Е. В. Средний класс: люди и статусы / Е. В. Симончук. – К. : Ин-т социологии НАН Украины, 2003. – 464 с.
3. Ситник Г. П. Національна безпека України: теорія і практика : навч. посіб. / Г. П. Ситник, В. М. Олуйко, М. П. Вавринчук ; за заг. ред. Г. П. Ситника. – Хмельницький ; К. : Вид-во “Кондор”, 2007. – 616 с.

***І.В.Шевчук,***

*здобувач наукового ступеня кандидата наук  
Академії муніципального управління*

### **Правові основи формування державного управління фізичною культурою і спортом на регіональному рівні**

Україна переживає складний період розбудови державності, формування традицій та ustalених форм державного управління. Визначення майбутнього держави відбувається на основі перегляду та концептуального визначення загальнонаціональних цінностей, які мають утворити підґрунтя векторів розвитку українського суспільства. Створення процвітаючої держави,

оптимально структурованого економічного базису можливе лише за умови забезпечення розвитку людського потенціалу і його складових – культури, освіти, науки, фізичної культури та спорту тощо.

Відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [1], місцеве самоврядування в Україні у сфері фізичної культури та спорту – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади (жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста) самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в сфері фізичної культури та спорту в межах Конституції і законів України. Статтею 32 цього закону [1] визначаються повноваження у сфері фізичної культури та спорту і до яких законодавцем віднесено власні (самоврядні) повноваження: управління закладами фізичної культури та спорту, організація медичного, фінансового, матеріального технічного тощо забезпечення закладів фізкультури і спорту, які належать територіальним громадам або передані їм, сприяння роботі громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері фізкультури і спорту, створення умов для занять фізичною культурою і спортом за місцем проживання населення та в місцях масового відпочинку громадян. До делегованих повноважень віднесено вирішення питань про надання неповнолітнім, учням, студентам, пенсіонерам та інвалідам права на безкоштовне і пільгове користування об’єктами фізкультури і спорту, а також визначення порядку компенсації цим закладам вартості послуг, наданих безкоштовно або на пільгових умовах.

Важливим законодавчим базисом розширення владних повноважень галузевих регіональних органів державного управління фізичною культурою і спортом є норма, яка передбачає делегування від районних та обласних рад повноваження відповідним місцевим державним адміністраціям які для їх реалізації утворюють департаменти, управління, відділи з питань фізичної культури та спорту. Найбільш вагомими, на нашу думку, є такі делеговані повноваження: підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм розвитку фізичної культури і спорту відповідної адміністративно-територіальної одиниці; підготовка пропозицій до таких програм; забезпечення збалансованого розвитку окремих підсистем галузі фізичної культури та спорту; підготовка і подання до відповідних органів виконавчої влади фінансових показників і пропозицій до проекту Державного бюджету України в частині витрат на фізичну культуру та спорт; забезпечення відповідно до законодавства розвитку усіх видів спорту, фізичної культури, сприяння роботі громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері фізичної культури і спорту тощо.

Законом України “Про місцеві державні адміністрації” [3] визначено, що місцева державна адміністрація наділена рядом повноважень в сфері фізичної культури і спорту, саме: реалізовує державну політику в галузі фізкультури і спорту, здійснює загальне керівництво закладами фізкультури і спорту, що належать до сфери її управління, їх матеріально-фінансове забезпечення, вживає заходів до збереження мережі закладів фізкультури і спорту та розробляє прогнози її розвитку, враховує їх при розробці проектів програм соціально-економічного розвитку, сприяє роботі фізкультурно-спортивних організацій тощо. Безпосередньо ці повноваження реалізуються через відповідні структурні підрозділи (управління, департаменти, відділи) місцевих адміністрацій в сфері фізичної культури та спорту.

Закон України “Про фізичну культуру і спорт” [2] в чинній редакції взагалі не містить правової норми про систему державного управління в сфері фізичної культури та спорту. В чинному законі лише визначено, що державне управління фізичною культурою і спортом здійснюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері фізичної культури та спорту, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері фізичної культури та спорту, за сприяння відповідно інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Аналіз даної норми свідчить, що законодавцем маються на увазі різні органи центральної виконавчої влади, один з яких забезпечує формування державної політики в галузі, а другий її реалізує. Таке невдале на нашу думку трактування покликане відобразити взаємовідносини Кабінету Міністрів України та галузевого міністерства в частині розмежування повноважень у справі розвитку фізичної культури та спорту в Україні. Ще більшою невизначеністю характеризується частина норми статті 5 закону “за сприяння відповідно інших органів державної влади та органів місцевого самовря-

дування”, адже згідно проведеного нами аналізу низки нормативно-правових актів, органи місцевого самоврядування мають ”не сприяти”, а здійснювати реалізацію покладених на них повноважень та функцій в справі розвитку фізичної культури та спорту на підвладних їм адміністративно-територіальних одиницях згідно Конституції України та низки інших нормативно-правових актів. Також в законі не представлений регіональний компонент державного управління фізичною культурою і спортом, що на нашу думку є значною прогалиною нормативно-правового забезпечення державного управління в сфері фізичної культури та спорту на регіональному рівні. В цьому контексті необхідно дослідити зміст функцій і повноважень органів державної виконавчої влади в сфері фізичної культури та особливості співвідношення вищезазначених понять.

### *Список використаних джерел*

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України // Верховна Рада України. Форум: Законодавство України. – 2013. – Документ 280/97-вр, чинний, поточна редакція – Редакція від 23.10.2013, підстава 563-18. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
2. Про фізичну культуру і спорт : Закон України // Верховна Рада України. Форум: Законодавство України. – 2013. – Документ 3808-12, чинний, поточна редакція від 05.12.2012, підстава 5460-17 – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3808-12>
3. Про місцеві державні адміністрації : Закон України // Верховна Рада України. Форум: Законодавство України. – 2013. – Документ 586-14, чинний, поточна редакція – Редакція від 23.10.2013, підстава 563-18 – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

**Д.Ю.Юрковський,**  
*аспірант кафедри державного менеджменту НАДУ*

### **Основний пріоритет зовнішньополітичної діяльності України**

Європейська інтеграція є на сьогодні безальтернативним зовнішньополітичним курсом держави, як запорука зміцнення її міжнародних позицій, набуття додаткових гарантій забезпечення територіальної цілісності, суверенітету та національно-культурного відродження країни, створення передумов для проведення більш ефективної оборонної політики, перебудови й підготовки національної економіки до функціонування в умовах жорсткої конкуренції з економічними системами інших країн. Європейський вибір України ґрунтується на життєво важливих інтересах та історичному прагненні українського народу бути невід’ємною частиною єдиної Європи.

Як свідчить світовий досвід, більшість країн світу визначають зовнішньополітичну діяльність як одну із стратегічних підвалин політики національної безпеки. Зовнішньополітична діяльність світових країн-лідерів спрямована на забезпечення ефективної реалізації національних інтересів на міжнародній арені (політичних, економічних, військових, соціально-культурних тощо), упродовження ефективних політико-дипломатичних механізмів з метою створення умов сталого економічного розвитку держави, захисту її суверенітету та державної незалежності.

З проголошенням Україною державної незалежності, одним із стратегічних пріоритетів зовнішньополітичної діяльності держави було визначено процес європейської інтеграції. Так, у Постанові Верховної Ради Української РСР від 25 грудня 1990 р. “Про реалізацію Декларації про державний суверенітет України у сфері зовнішніх зносин”, Уряду було доручено “...спрямувати зусилля на забезпечення безпосередньої участі Української РСР у загальноєвропейському процесі та європейських структурах” [1].

У Зверненні Верховної Ради України “До парламентів і народів світу” від 5 грудня 1991 р. у зв’язку з підтвердженням на референдумі Акта проголошення незалежності зазначається: “Україна як європейська держава готова приєднатися до Гельсінського заключного акта, Паризької хартії та інших документів НБСЄ” [2].

Акцентуємо увагу на тому, що з прийняттям вищезазначених стратегічних документів процес європейської інтеграції було визначено одним із стратегічних пріоритетів в зовнішньополітичній діяльності України.

З метою консолідації зусиль органів державної влади України з питань євроінтеграції, щодо створення передумов необхідних для набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі, Указом Президента України від 11 червня 1998 р була затверджена Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу [3].

Серед основних завдань компетентним органам державної влади України з питань європейської інтеграції було визначено такі:

1) адаптація законодавства України до законодавства ЄС, забезпечення прав людини. Сутність завдання полягає у необхідності приведення у відповідність національного законодавства України із сучасною європейською системою права. Важливою складовою процесу є реформування правової системи України на умовах та стандартах, які встановлюються у конвенціях Ради Європи. Процес адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу сприятиме розвитку політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян України, економічний розвиток держави у рамках ЄС і сприятиме поступовому підвищенню добробуту громадян, приведенню його до рівня, що склався у державах – членах ЄС;

2) економічна інтеграція та розвиток торговельних відносин між Україною і Європейського Союзу. Сутність цього завдання полягає у необхідності лібералізації та синхронізованому відкритті ринків ЄС та України; взаємному збалансуванні торгівлі; наданні на засадах взаємності режиму сприяння інвестиціям з ЄС в Україну та українським експортерам на ринках ЄС; запровадженні спільного правового поля і єдиних стандартів у сфері конкуренції та державної підтримки виробників. Важливою складовою процесу є запровадження зони вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом, що є важливою складовою економічної інтеграції та розвитку торгівлі між Україною і ЄС;

3) інтеграція України до ЄС у контексті загальноєвропейської безпеки. Сутність завдання полягає у тому, що Європейський Союз визнає важливу роль України у формуванні новітньої архітектури загальноєвропейської безпеки у третьому тисячолітті. Стратегічно важливим є той факт, що Європейській Союз прагне спільно з Україною розширити співпрацю та взаємодію у галузі безпеки і оборони, що має стати для нашої держави гарантією національної безпеки. Принцип неподільності європейської безпеки однаково важливий як для України, так і для ЄС та його повноправних та асоційованих держав-членів;

4) політична консолідація та зміцнення демократії. Сутність завдання полягає у тому, що політична консолідація передбачає неухильне поглиблення політичного діалогу і поліпшення загальної атмосфери політико-дипломатичних відносин між Україною та ЄС. Вона спрямована на гарантування політичної стабільності в Україні і на всьому Європейському континенті; забезпечення мирного розвитку та плідного співробітництва всіх європейських націй; зміцнення демократичних засад в українському суспільстві.

#### *Список використаних джерел*

1. Про реалізацію Декларації про державний суверенітет України у сфері зовнішніх зносин [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради Української РСР від 25 груд. 1990 р. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/581-12>

2. До парламентів і народів світу [Електронний ресурс] : Звернення Верховної Ради України від 5 груд. 1991 р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1927-12>

3. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від 11 черв. 1998 р. № 615 // Офіц. Вісн. України. – 1998. – № 24. – 2 лип.

**Н.А.Сіцінський,**

*магістрант Європейського університету Фленсбург, Німеччина*

### **Питання договірно-правового оформлення морської ділянки державного кордону України та Російської Федерації**

Питання Азово-Керченського врегулювання є найбільш складним та нерегульованим у прикордонній сфері між Україною і Російською Федерацією. З самого початку набуття держав-

ної незалежності, українською стороною неодноразово ініційовано перед Російською Федерацією питання розмежування морських просторів між державами, однак російською стороною упродовж тривалого часу зазначене питання блокувалось за різних обставин. Позиція російською стороною полягала у тому, що за часів Радянського Союзу ніякого кордону в Азово-Керченській акваторії не існувало та не було встановлено. Однак, у 1996 році Росія, змінивши свою попередню позицію ігнорування існування адміністративно-територіального кордону у Керченській протоці, прийняла політичне рішення та погодилась на започаткування переговорного процесу з питань розмежування Азовського моря, Чорного моря, Керченської протоки, а також розмежування континентального шельфу на виключних (морських) економічних зон України та Російської Федерації у Чорному морі. У подальшому було створено делегації України і Російської Федерації з питань Азово-Керченського врегулювання, основним завданням яких було визначено питання щодо проведення делімітації морської ділянки українсько-російського державного кордону, підготовку проектів договорів про розмежування Азовського і Чорного морів, а також Керченської протоки.

З початку переговорного процесу з питань Азово-Керченського врегулювання Україна послідовно відстоювала свою позицію, спрямовану на захист національних інтересів в акваторії, стосовно:

- 1) необхідності встановлення державного кордону в Азовському та Чорному морях, а також в Керченській протоці у відповідності до принципів і норм міжнародного права та рішень Міжнародного Суду ООН з цієї проблематики;
- 2) визнання існуючого кордону у Керченській протоці по лінії адміністративно-територіального розподілу між колишніми радянськими республіками УРСР та РРФСР;
- 3) забезпечення безпеки судноплавства та впровадження господарської діяльності в Азово-Керченській акваторії;
- 4) проведення спільних заходів із протидії протиправній діяльності та забезпечення прикордонної безпеки в Азово-Керченській акваторії.

У свою чергу, Російська Федерація у форматі переговорного процесу всіляко намагалась реалізувати власні політичні амбіції, сутність яких полягала у завуальованих територіальних претензіях до нашої держави. Так, російською стороною неодноразово висловлювалась безкомпромісна позиція, що передбачала забезпечення політичних, економічних, військових та інших національних інтересів таким чином, щоб усі глибоководні транспортні артерії в Азово-Керченській акваторії відійшли Росії.

Найбільші суперечності сторін у форматі переговорного процесу з питань Азово-Керченського врегулювання виникли навколо встановлення державного кордону в Керченській протоці, що має протяжність лише 49 кілометрів. При цьому, позиція української сторони полягала у тому, щоб визнати міжреспубліканський (адміністративний) кордон між УРСР та РРФСР як державний кордон між Україною та Росією в Керченській протоці. У свою чергу російська сторона наполегливо ініціювала питання про те, що за часів Радянського Союзу адміністративний кордон між РРФСР та УРСР по морю не встановлювався. Відтак, встановлювати державний кордон у Керченській протоці не має сенсу. У подальшому, російською стороною було змінено свою попередню позицію відносно недоцільності розмежування морських просторів між Україною і Російською Федерацією у Керченській протоці. У протокольних рішеннях спільної українсько-російської комісії з питань Азово-Керченського врегулювання за різні часи російська сторона пропонувала три основних варіанта розмежування спільного державного кордону у Керченській протоці.

Перший варіант розмежування, що був найбільш прийнятний для російської сторони, передбачав встановлення державного кордону по береговій лінії Керченської протоки, що належить Україні та Росії відповідно, при цьому у самій акваторії протоки пропонувалось кордон не встановлювати.

Другий варіант розмежування, за версією російської сторони, був спрямований на встановлення у Керченській протоці морських прибережних зон в межах яких здійснювався суверенітет України та РФ, решту частину водного простору пропонувалось використовувати спільно на спеціально узгоджених умовах.

Третій варіант передбачав розмежувати протоку по середині Керч-Єнікальського судноплавного каналу, тобто зсунути лінію адміністративного кордону у Керченській протоці в бік України.

У даному форматі переговорного процесу українська сторона не погодилась на жодний з трьох російських варіантів розмежування спільного державного кордону у Керченській протоці, аргументуючи свою позицію тим, що пропозиції російської сторони є завуальованими територіальними претензіями та не відповідають національним інтересам нашої держави.

Для розв'язання зазначеної проблеми з метою захисту національних інтересів України в Азово-Керченській акваторії, вважається за доцільне перейти до більш активних дій шляхом звернення до Міжнародного Суду ООН із проханням визначити лінію морської ділянки державного кордону між Україною і Російською Федерацією. Це питання є вкрай актуальним, з огляду на події пов'язані із військовою експансією з боку Російської Федерації частини державної території України в Автономній Республіці Крим у лютому – березні 2014 року. Отже, відсутність договірно-правового оформлення морської ділянки українсько-російського державного кордону представляє серйозну загрозу національній безпеці України у політичній, економічній, військовій та сфері безпеки державного кордону.

**Н.В.Боруца,**

*слухач Інституту “Вища школа державного управління” НАДУ*

### **Публічна служба в Німеччині**

Традиційно публічне управління є ефективним інструментом суспільного розвитку, який забезпечує належну життєдіяльність суспільства, через відповідні інститути адміністрування, одним із яких є публічна служба. Особливий інтерес у напрямку запровадження оптимізаційних технологій розвитку публічної служби становить досвід її функціонування у Німеччині.

Основним законом, який регламентує функціонування публічної служби Німеччини являє собою Конституція ФРН від 23 травня 1949 року. У німецькій адміністративно-державній практиці існує чотири рівні кар'єри та 16 рангів: проста служба (Einfacher Dienst), нижчі ранги А 1 – А 5, сюди відноситься допоміжно-технічний персонал; середня служба (Mittlerer Dienst), середні ранги А 6 – А 9 – урядові секретарі; підвищена служба (Gehobener Dienst), вищі ранги першого ступеня А 10 – А 13 – урядові інспектори; вища служба (Höherer Dienst), вищі ранги другого ступеня А 13 – А 16, В, С, R – вищі урядові радники.

Законодавство ФРН чітко регламентує порядок прийому на публічну службу. Для кар'єри в цій сфері необхідно мати освіту в галузі суспільних наук, права, економіки або фінансів. Претенденти на вакантну посаду визначаються за допомогою оповіщення в спеціальних друкованих повідомленнях про її наявність. Позитивний результат складених іспитів підтверджує їхню придатність до публічної служби, після чого вони призначаються на посаду. Просування по кар'єрних сходах здійснюється за принципами меритократії, професійних показників і конкуренції. Призначення допускається виключно на найнижчі посади якщо вік службовця не перевищує 32 роки. Також, у цьому разі, претендент повинен пройти випробувальний термін.

Деталізуючи, можна зазначити, що службовці Німеччини перебувають в одному з трьох видів правового статусу, які відрізняються рівнем правової захищеності й обсягом функціональних обов'язків [2, с. 48]:

1. Підготовча служба. Успішне проходження першого державного іспиту дає доступ до підготовчої служби, або, як її ще називають – служба до відкликання. Вона характеризується найменшою правовою захищеністю, службовця можуть звільнити за вчинення дисциплінарного проступку. Службовець не обіймає жодної посади, а проходить теоретичну та практичну підготовку до перебування на всіх посадах, що відповідають тому професійному напрямку, з якого він здобуває освіту. Підготовча служба для службовців простого рівня триває півроку, середнього рівня – 2-2,5 роки, підвищеного рівня – 3 роки, вищого – 2-2,5 роки. Призначення на посаду надає службовцю інший правовий статус – він переходить на випробувальну службу.

2. Випробувальна служба починається з призначення на посаду і триває, як правило, від одного року в службовців простого рівня, до трьох років у службовців високого. Вона характе-



ризується посиленням правової захищеності службовця, яке проявляється в неможливості його звільнення без наявності передбачених законом обставин.

3. За умови виконання службовцю 27 років та успішного проходження випробувальної служби, він вважається призначеним пожиттєво. Цей статус характеризується найвищим рівнем правової захищеності та визначає правила перебування в публічно-правових відносинах.

Займання відповідних посад можливе за виконання низки умов, залежно від рангу. Для проходження служби нижчого рівня, необхідним є: успішне закінчення основної загально-освітньої школи (integrierte Gesamtschule) або наявність визнаного рівноцінного рівня освіти; підготовча практика до зайняття посади. Для проходження служби середнього рівня потрібне: закінчення реального училища (Realschule); підготовча практика до зайняття посади впродовж одного року; складання відповідного іспиту. Для проходження служби підвищеного рівня (перший ступінь) потрібні: шкільна освіта, що дає право на вступ до вищої школи (Gymnasiale Oberstufe); підготовча практика до зайняття посади впродовж 3 років; складання іспиту на право служби на цій посаді. Для проходження служби вищого рівня (другий ступінь) потрібно: закінчення вищої школи (Hochschule); підготовча практика до зайняття посади впродовж як мінімум 2 років; складання іспиту на право проходження державної служби [1]. Робота в державному органі прирівнюється до праці за будь-якою іншою професією. Службовець не повинен реалізовувати свій професійний потенціал лише в рамках публічної служби, він може вільно переміщуватися між приватним і державним секторами [2, с. 49].

Таким чином, для сучасної Німеччини характерним є тісне взаємопроникнення і взаємопереплетення політичної і адміністративної сфер. Це знайшло своє відображення і в законі про публічну службу, згідно з яким чиновники мають право брати участь у діяльності політичних партій і просуватись парламентською кар'єрою. Особливу групу публічних службовців у ФРН складають політичні і почесні службовці. До першої групи належать ті, хто приходить і йде зі своїх постів разом з урядом або окремим міністром. До другої – ті, які призначаються на почесні посади без оплати і права претендувати на особливе соціальне забезпечення. Нині чисельність чиновників в Парламенті досягає понад 40 відсотків усього його складу. На відміну від багатьох європейських країн, кар'єра державного службовця-чиновника в Німеччині не є альтернативою політичній кар'єрі. На противагу цьому досить часто вона стає передумовою саме для успішної політичної діяльності [1].

#### *Список використаних джерел*

1. Лопушинський І. Публічна служба Німеччини: досвід для України [Електронний ресурс] / І. Лопушинський. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2011-4/doc/2/01.pdf>
2. Система державного управління Федеративної Республіки Німеччина: досвід для України / авт.-упоряд. : Ю. В. Ковбасюк, С. В. Загороднюк, П. І. Крайнік ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2010. – 76 с. – (Серія видань з міжнародного досвіду державного управління).

**С.В.Воробйов,**  
слухач кафедри інформаційної політики  
та електронного урядування НАДУ

### **Публічне управління: роль керівника в процесі управління змінами**

Визначення терміну “управління” як наукової категорії вперше було використано американським інженером Фредеріком Тейлором на початку ХХ століття у своїй праці “Принципи наукового управління”, яка поклала початок серії фундаментальних робіт у цій сфері.

Сучасна наука під управлінням розуміє цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт управління з метою досягнення певної мети. В енциклопедичному довіднику з сучасного управління визначено поняття “управління” як процес досягнення поставлених цілей шляхом використання праці людей, що складається з елементів: здатності ставити цілі та вироблення маршруту просування до них, організування, керівництва, мистецтва спілкування з людьми,

виконання. Враховуючи динаміку навколишнього середовища, дослідники як в теорії, так і в прикладному аспекті наголошують на необхідності здійснення планових або й постійних змін в будь-якій системі як основного компонента його розвитку. Це спонукає до аналізування ефективності управління змінами, дослідження та удосконалення етапів цього процесу, їх деталізацію, визначення основних чинників, що зумовлюють впровадження змін в організації [1].

Особливу увагу наукової спільноти привертає увагу поняття управління змінами. Відомий американський вчений Пітер Фердинанд Друкер розглядає управління змінами на основі поставлених цілей і самоконтролю, що ґрунтується на концепції людської діяльності, поведінки та мотивування. Управління на основі цілей є передумовою функціонування комунікацій, визначення працівниками своєї ролі у впровадженні змін та виявлення розходжень між думками керівника та підлеглих з приводу необхідності конкретних змін [2].

Ґрунтуючись на основі поняття “управління” як цілеспрямованого впливу керуючого суб’єкта на керований об’єкт можна припустити, що “управління змінами” – це цілеспрямований вплив керуючого суб’єкта на трансформаційні, модернізаційні процеси керованого об’єкта зорієнтований на постійне підвищення якості функціонування та адаптації організації у середовищі його існування з метою подальшого сталого та прогнозованого розвитку.

Сучасною наукою опрацьовано кілька моделей процесу організаційних змін, однак фундаментальною основою цих розробок вважається модель запропонована Куртом Левіном, так звана три етапна модель управління змінами.

Вищевказана модель містить три складові:

1. Розмороження (оцінити ситуацію; збільшити дієві сили; зменшити опір) на основі використання аналізу силового поля.

2. Рух (здійснення бажаного типу перетворень – заохочення працівників; вироблення нових вимог; реалізація змін).

3. Замороження (інституціалізація змін; винагорода за бажаний результат) [3].

Схематично це можна зобразити таким чином:

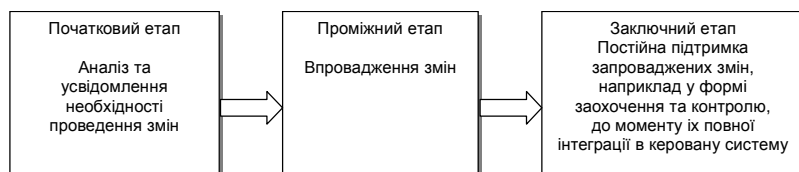


Рис. 1. Триетапна модель управління змінами

Звичайно, що така схема є дещо спрощеною, однак вона дає змогу зрозуміти загальний порядок дій керуючого суб’єкта під час управління процесом впровадження змін і може бути фундаментом для побудови інших, осучаснених моделей процесу управління.

Цікавою є розширена модель управління змінами запропонована у науковому віснику НЛТУ під загальною редакцією Академіка НАН України, д.е.н., Ю.Ю.Туниці. Ця модель базується на моделі організаційних змін К. Левіна, однак має більшу деталізацію та містить дев’ять взаємопов’язаних етапів кожен з яких є передумовою наступного і враховує такі важливі фактори впливу на процес впровадження змін, як опір майбутнім змінам.

Зрозуміло, що жодні зміни в системі організації, неможливі без виникнення опору цим змінам, а в сучасних умовах ймовірність такого опору постійно зростає. Ефективний керівник повинен постійно здійснювати пошук шляхів подолання такого опору та враховувати ці фактори під час побудови власної моделі управління.

Крім того, на початковому етапі, потрібно також врахувати цілу низку факторів, що необхідні для подальшого впровадження змін, зокрема достатність фінансових, матеріальних і трудових ресурсів організації для здійснення змін, виявити основні організаційні та психологічні перешкоди організаційним змінам. Важливо також проаналізувати міру підготовленості працівників до змін поінформованість персоналу щодо змін, наявність відповідних знань та кваліфікації у працівників для змін, зацікавленість у змінах [4].

Однак зрозуміло, що навіть така розширена схема не може бути універсальною для кожного керівника, як певна інструкція для управляючого суб’єкта, оскільки під час побудови моделі управління повинні враховуватись індивідуальні особливості кожної, окремо визначеної, організації та особливості системи координат в якій вона існує. Узагальнюючи вищевикладене можна зробити висновок про те, що роль сучасного керівника є провідною у процесі управління змінами, адже саме керівник повинен охопити весь спектр питань пов’язаних з запровадженням змін.

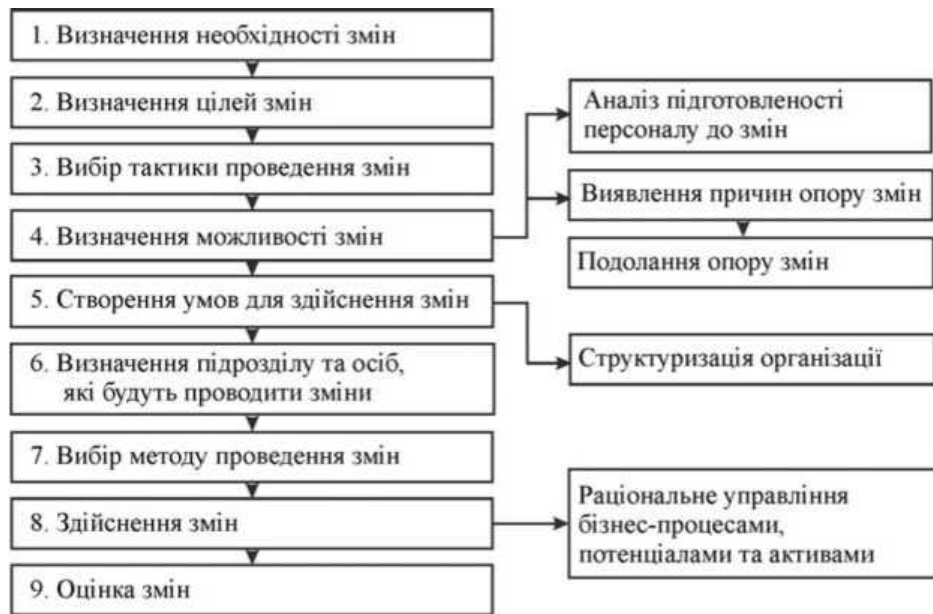


Рис. 2. Дев'ятиетапна модель управління змінами

Однак вивчення теоретичної бази не завжди є достатнім для ефективного управління змінами, і тому вкрай важливим є практичне застосування теоретичних напрацювань. В реаліях сьогодення надзвичайно важливим є усвідомлення керівником необхідності залежного інформаційного супроводу змін, як одним з інструментів ефективного управління ними позаяк ігнорування такого інструменту може призвести до вкрай негативних наслідків.

Нажаль, велика частина сучасних керівників не усвідомлює важливості піднятого питання і тому на сьогодні ми можемо спостерігати як вкрай важливі та необхідні зміни в суспільстві продовжують носити лише декларативний характер.

В умовах сучасного швидкоплинного світу процеси змін потребують оперативного реагування керівників будь-яких сфер, адже саме від оперативності керівника у великій мірі залежить яким чином буде розвиватися та чи інша керована організація. Оперативне реагування на зміни в середовищі із подальшим впровадженням змін, як результат такого реагування, і є запорукою сталого та конструктивного розвитку як організації так і суспільства в цілому.

#### Список використаних джерел

1. Стеців С. Р. Сутність та етапи управління змінами на підприємстві / С. Р. Стеців // НАУ "Львівська політехніка". – 2011. – 155 с.
2. Друкер Ф. Пітер Енциклопедія менеджмента / Пітер Ф. Друкер ; пер. с англ. О. Л. Пелявського / под ред. Т. А. Гуреш. – М. : Издат. дом "Вільямс", 2004. – 9 с. – 126 с.
3. Mark K. Smith "Kurt Lewin: groups, experiential learning and action research" : The Encyclopedia of Informal Education. – June. – 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.infed.org/thinkers/et-lewin.htm](http://www.infed.org/thinkers/et-lewin.htm)
4. Фединець Н. І. Управління змінами в організації / Н. І. Фединець // Наук. вісн. Нац. лісотехніч. ун-ту України. – Вип. 21.15. – 2011. – 294 с.

**Л.О.Свищова,**  
слухач НАДУ

#### Моделі демократії: проблеми адаптації для України

Термін "демократія" походить від грецького demos – "народ" і kratia – "влада", що означає "народовладдя", коли джерелом влади визнається народ, якому вона повинна належати.

Народовладдя в державі засноване на певній системі цінностей, свободі, рівності, суверенітеті народу, правах людини.

Дослідники стверджують, що вперше цей термін зустрічається у творчості давньогрецького мислителя Геродота. А в ХХ ст. слово “демократія” стало найбільш популярним у народів і політиків всього світу.

Сьогодні немає жодного значного політичного руху, який би не прагнув на здійснення демократії, не використовував цей термін у своїх, часто далеких від справжньої демократії, цілях [2, с. 28].

В історії політики ми знайдемо немало демократичних форм організації суспільного життя (Афінська демократія в Стародавній Греції, республіканський Рим, міські демократії середніх віків, в тому числі Новгородська республіка, парламентські форми демократії в Англії, демократія Північноамериканських штатів).

Сучасні теоретичні моделі демократії базуються виключно на політичних ідеях Нового часу, Просвітництва (Локк, Монтеск'є, Руссо, Кант, Токвіль). Щоправда, сьогодні проявляється концепція демократії, що критично відноситься до світоглядних джерел сучасності, – дискурсивна демократія, теледемократія, кібердемократія, – але поки що вони знаходяться на периферії, займають маргінальне положення в сучасній демократичній теорії та практиці.

Поняття “демократія”, дане у Всесвітній енциклопедії (The Word Encyclopedia) – форма правління, спосіб життя, мета або ідеал, політична філософія.

Авраам Лінкольн стверджував, що демократія – це влада народу, влада, здійснювана народом, влада – в інтересах народу [2, с. 29].

Іншу грань демократії визначав Уїнстон Черчіль, коли зауважив, що у демократії багато хиб, але в неї є й одна перевага, яка полягає в тому, що й досі ніхто не винайшов нічого кращого.

Сучасним політико-правовим поглядам відомі різні форми (моделі) демократії. Незважаючи на розмаїття визначень поняття “демократія”, насправді існує кілька конкуруючих моделей (або теорій) демократії, кожна з яких пропонує власну версію народовладдя.

Демократія представницька – участь громадян у державних справах опосередковано, через обраних ними представників. Важливим аспектом і показником становлення сучасної представницької демократії є формування багатопартійної системи. Якщо виходити із кількісних показників багатопартійності, то Україна нині справляє враження дійсно демократичної держави.

Демократія безпосередня передбачає пряму участь громадян у виробленні та прийнятті рішень.

В основі ліберальної демократії лежать захист свободи, захищеність людей від втручання з боку держави, її невтручання у справи громадянського суспільства. Притаманна лібералізму абсолютизація індивідуальної свободи спричиняє соціальну поляризацію суспільства, загострення класової боротьби, породжує політичну нестабільність [3, с. 22].

Подолати ці та інші недоліки покликана концепція плюралістичної демократії (від лат. pluralis – множинний) як сучасний різновид ліберальної демократії. Така демократія ґрунтується на врахуванні всієї множинності, багатоманітності соціальних інтересів. Основною ознакою її є відкритий характер прийняття рішень через представницькі органи влади. Прийняття органами влади тих чи інших рішень в таких умовах є результатом взаємодії і конкуренції різних політичних сил, насамперед політичних партій та багатоманітних груп інтересів.

У концепції плюралістичної демократії політична система суспільства розглядається як механізм, що забезпечує баланс інтересів класових, етнічних, демографічних, професійних, територіальних, релігійних і подібних груп та їх організацій. Кожна з них впливає на формування політики, проте жодна не займає монопольного становища. Відбувається дрібнення політичної влади між державними і громадськими інститутами. Різноманітні соціальні інтереси, в тому числі інтереси трудящих, таким чином якнайповніше враховуються. Якщо ж яка-небудь соціальна група вважає, що здійснювана політика не відповідає її інтересам, то вона має можливість домагатися відкритого обговорення відповідних проблем і прийняття необхідних політичних рішень.

Демократія плебісцитарна – право громадян шляхом референдумів й опитувань висловлювати своє схвалення або відкидати той чи інший проект закону або іншого нормативного акта чи політико-правових рішень [2, с. 29].

Демократія ідентитарна передбачає тотожність, ідентичність колективної волі народу, який виявляє її безпосередньо, і державної влади, що реалізує, виконує волю народу.

Демократія тоталітарна – необмежена влада більшості над меншістю та особою, абсолютний контроль над її ідейно-моральними, етичними поглядами і вчинками.

Демократія елітарна – правління політичної еліти, яка є носієм демократичних цінностей завдяки своїй компетентності, професіоналізму, толерантності, врівноваженості. Роль громадян зводиться до визначення шляхом виборів конкуруючих еліт, тобто відбувається фактичне відсторонення мас від влади. Ця модель знаходить дедалі більше прихильників і в Україні, які стверджують, що конкурентна змінюваність еліт шляхом виборів забезпечить стабільність у країні, а маси є некомпетентними та заідеологізованими. Елітарність демократії веде до відчуження мас від влади, бюрократизації чиновництва, породжує номенклатурний капіталізм на чолі з олігархами.

Особливе місце серед форм демократії посідає демократія соціалістична, теоретичну модель якої розробили К.Маркс, Ф.Енгельс і В.Ленін. Вона містить елементи усіх відомих форм демократії – від безпосередньої до тоталітарної. Об'єктивна оцінка має важливе значення для політичного розвитку нашої країни, демократія якої знаходиться на роздоріжжі [3, с. 22–23].

Соціалістична демократія базується на суспільній власності на засоби виробництва, що виступає економічною основою утвердження соціальної рівності людей та їх справжньої свободи. Вважається, що на відміну від буржуазної демократії соціалістична демократія не тільки проголошує політичні свободи й соціально-економічні права, а й надійно їх гарантує. Поряд із представницькою демократією за соціалізму використовуються різні форми безпосередньої демократії, що знаходить вияв у діяльності громадських організацій, в системі народного контролю, у практиці всенародного обговорення проектів найважливіших законів.

Отже, всі розглянуті та проаналізовані моделі демократії складають основу для концептуалізації її характеристик. Не дивлячись на багатоманітність моделей демократії, можна виділити загальні риси, що притаманні демократичному режиму:

- 1) існування в суспільстві багатоманітних інтересів і широкого спектра можливостей їх вираження та реалізації;
- 2) гарантований доступ груп до політичних інститутів;
- 3) загальне виборче право, що дозволяє громадянам брати участь у формуванні представницьких інститутів;
- 4) контроль представницьких інститутів за діяльністю уряду;
- 5) згода більшості суспільства відносно політичних норм і процедур;
- 6) вирішення мирним шляхом конфліктів, що виникають;
- 7) визнання ролі більшості при урахуванні інтересів меншості.

Демократія виникає та зберігається при наявності деяких умов. По-перше, це високий рівень економічного розвитку. В дослідженнях, проведених С. Ліпсетом, В. Джекменом, Д. Куртом, доведено, що стабільне економічне зростання в підсумку призводить до демократії. Згідно із статистичними даними, серед 24 країн з високим рівнем доходів лише три – недемократичні. Серед Середньоазійських країн нараховується 23 демократії, 25 диктатур та п'ять країн у стані переходу до демократії. З 42 країн з низьким економічним рівнем розвитку та низьким рівнем доходу лише дві можуть бути названі демократичними. По-друге, це наявність толерантності в суспільстві, повага прав політичної меншості. По-третє, це згода суспільства відносно таких базових цінностей як права людини, право власності, повага честі та гідності людини. По-четверте, це орієнтації значної частини населення на політичну участь (передусім у формі виборів) або, говорячи іншими словами, домінування активістської культури.

Наявність ряду конкуруючих між собою моделей, кожна з яких пропонує власну версію народовладдя, свідчить не тільки про різноманіття демократичних форм і механізмів, але також і про різноманітність тих логічних підстав, на яких можливе обґрунтування демократичної ідеї.

Для України, яка намагається будувати соціально орієнтовану, демократичну, правову державу, важливе значення має поняття соціальної демократії. Ця форма демократії передбачає не тільки політичну рівноправність громадян, а й соціальну рівність як гарантію використання їхніх прав у сфері політики. Тобто, забезпечення громадян рівних можливостей реалізувати свої сили і здібності.

Розглянуті моделі демократії відрізняються між собою, але безсумнівно вони мають спільну точку дотику. У кожній з цих моделей на першому місці – людина, що є першоосновою демократії.

Сучасна ж демократія рішуче відрізняється від розглянутих вище моделей демократії. Відмінність сучасної демократії від безлічі ранніх змішаних систем полягає в їх послідовності

й раціональності з'єднання випробуваних часом політичних структур і зв'язаних з ними функцій. Те, що ми називаємо демократичними принципами й процедурами, власне кажучи, є раціональними засобами забезпечення стійкості та стабільності масивних, щільних і багаторівневих політичних систем сучасності. Сучасна демократія в результаті постає як раціональне і критичне освоєння складними модернізованими політичними системами спадщини всіх трьох епох, гнучке й прагматичне її використання.

Відомі дослідники одноставні в тому, що демократія життєво необхідна нашій країні, тому що вона більшою мірою, ніж будь-який інший політичний режим, захищає гідність людини. Тільки демократія забезпечує максимально можливу свободу обміну ідеями та поширення інформації; сприяє розвитку громадянського суспільства і самостійних політичних партій, здатних контролювати владу, утримуючи її від ізоляції і застою; може реалізувати принцип поділу і взаємного контролю влади, який є найбільш ефективним засобом проти бюрократичної деградації держави.

### **Список використаних джерел**

1. Гелей С. Д. Політологія : навч. посіб. – 4-те вид., перероб. і доп. / С. Д. Гелей, С. М. Рутар. – Львів : Світ, 2001. – 384 с.
2. Конончук С. Розвиток демократії в Україні: 1999 рік / С. Конончук, О. Ярош. – К., 2000. – 652 с.
3. Піча В. М. Політологія: конспект лекцій : навч. посіб. – 6-те вид., виправл. і доповн / В. М. Піча, Н. М. Хома. – Львів : “Магнолія 2006”, 2007. – 188 с.
4. Цветков В. В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика : монографія / В. В. Цветков. – К. : ТОВ Вид-во “Юридична думка”, 2007. – 336 с.

#### ***І.В.Романець,***

*здобувач наукового ступеня кандидата наук  
кафедри державної політики  
та суспільного розвитку НАДУ*

#### ***Г.Л.Рябцев,***

*доктор наук з державного управління,  
доцент кафедри державної політики та суспільного розвитку НАДУ*

### **Трансформація цінностей як об'єкт аналізу проблем політики під впливом глобалізаційних процесів**

Визначення напрямку трансформації цінностей, як одного з об'єктів аналізу проблем політики, на світовій арені та в Україні набуває все більшої актуальності, адже розуміння сучасної системи цінностей прискорило б не лише розвиток держави та прийняття стратегічних рішень, а і поглибило б процеси взаємодії між владою та суспільством.

Серед найбільш вагомих робіт вчених, що займались дослідженням цінностей та їхньої ролі в аналізі проблем політики слід зазначити дослідження В.Тертичка, В.Карлова, О.Радченко, Г.Ситник, В.Козаков, Л.Мисів, О.Зіміна, О.Сук та ін.

Російський науковець О.І.Демидов вважає, що “саме цінності багато в чому визначають специфіку людської поведінки і вибору в сфері політики. На ціннісній основі формується активне ставлення людини до політики, яке проявляється в її цілеспрямованих діях; завдяки цінностям політика входить в життєві основи особистості” [1].

Г.Хофштеде, сучасний дослідник цінностей, переконаний, що цінності знаходяться на найглибшому рівні серед важелів прийняття рішень, бо саме вони визначають ідеологічні переконання індивідів та мотивацію їхніх вчинків. [2]

Саме тому, враховуючи значення цінностей для вирішення проблем політики, а також їхню динаміку у сучасному світі, особливої актуальності набуває дослідження трансформації цінностей як елементу аналізу проблеми політики під впливом глобалізаційних процесів.

Глобалізація в сучасних умовах суспільного розвитку базується на поєднанні різних цивілізаційних цінностей, представлених тією чи іншою нацією, відкритість яких в сучасних умовах стає очевидною.

Слушно в даному випадку навести точку зору С.Хантінгтон, на думку якого “глобалізація розвивається на фоні загальнопланетарного процесу диференціації локальних цивілізацій і являє

собою закономірний процес універсалізації культурних цінностей, підготовлений всією ходою розвитку людства” [3].

Слід відзначити, що глобальне суспільство характеризується саморегульованим рівнем розвитку, подвійною роллю держави (глобальної та національної), подвійною системою цінностей (глобальних і національних) та соціальною солідарністю. При цьому обов’язково слід виходити з розуміння глобального суспільства, яке базується на єдності релігійнокультурних відмінностей та спільних моральних цінностях людства [4].

Як слушно зазначає О.В.Радченко в сучасному глобальному міжнародному співтоваристві для держав, що прагнуть не відставати від цивілізаційного прогресу, надзвичайно актуальним є співставлення будь-яких внутрішньополітичних, соціально-економічних, культурних чи інформаційних процесів щодо відповідності міжнародній системі політичних та соціальних цінностей. Адже тільки єдина система політичних координат здатна гармонійно поєднати світ ціннісної самоідентифікації людини та державно-політичного режиму, в якому вона існує [5].

На сьогодні стає все більш помітною уніфікація сучасного світової під єдину модель культурно-ідеологічного базису, в межах якої домінують стандарти та цінності суспільного розвитку. Окремі країни світу, які стоять на позиціях глобалізму, в першу чергу ставлять питання необхідності реструктуризації сучасного світу на основі реалізації відповідних ліберально-демократичних цінностей. Об’єктивна реальність вказує на тенденцію більшості країн на світовій арені в умовах глобалізації щодо здійснення політичної та економічної модернізації на основі ліберальних і демократичних цінностей.

Засновником ліберально-демократичних цінностей є європейське суспільство, ядром яких виступають права і свободи кожного індивіда та рівність всіх перед законом.

Спільні цінності різних країн Європейського простору сприяли їхній інтеграції та просуванню цих цінностей за географічні межі Західної Європи, тобто їхню глобалізацію, яка стала можливою насамперед завдяки створенню міжнародних організацій та міжнародних нормативних актів, які регулюють їхню діяльність та спрямовані на захист прав і свобод індивіда (насамперед є Європейська конвенція з прав і основоположних свобод людини, Європейська соціальна хартія, Європейська Хартія регіональних мов або мов меншин” та Рамкова конвенція про захист національних меншин.)

Отже, європейська трансформація цінностей знайшла своє відображення у наданні провідної ролі цінностям-гарантам прав і свобод громадян, захисту людини як найвищої соціальної цінності і побудови розвиненої системи захисту таких цінностей та прав.

Приймаючи до увагу високу розвиненість системи цінностей країн західної Європи та Сполучених Штатів Америки, не можна не звертати увагу на ту обставину, що уніфікація цінностей за стандартами провідних гравців світової арени залишають поза увагою національні ціннісні інтереси інших країн. Як слушно зауважують О.Білоус та Д.Лук’яненко “глобальний егоїзм країн-лідерів – одна з найбільших загроз людству” [6].

Фактично, країни, що розвиваються стоять перед реальною загрозою від більш розвинених технологічно, економічно та соціально країн, які мають високий рівень демократії внаслідок подальшого посилення впливу високорозвиненими країнами та підпорядкування собі незахідних та “менш розвинених у демократичному плані” держав шляхом нав’язування їм своїх ціннісних правил життя держави.

Враховуючи вищезазначене, в межах дослідження впливу глобалізаційних процесів на національні цінності та інтереси набуває важливої актуальності дослідження трансформації суверенітету держави, як основної невідчужуваної ознаки.

Проаналізувавши наукові роботи українських дослідників, насамперед, І.Алексеєнка, Т.Кременя, Ю.Ткачука можна помітити їхній висновок про те, що державний суверенітет під впливом глобалізації зазнає формальної та змістової трансформації.

У формальному (і практичному плані) трансформація суверенітету полягає в тому, що суверенні держави вже не можуть самостійно формувати певні політики (економічна, соціальна, культурна тощо). Держава мусить зважати на позицію суб’єктів глобалізації або суб’єкти глобалізації проводять певні політики на її території без погодження з нею. Цей аспект науковці визначають як негативний вплив глобалізації на внутрішньодержавне середовище [7].

В даному випадку слушною є позиція Н.Є.Пелегаши, яка вказує на те, що в умовах глобалізації втрата державного суверенітету є неминучою, проте “звертає увагу на контрольованість

або безконтрольність процесу втрати державного суверенітету. Контрольована відбувається тоді, коли суб'єкти глобалізації проводять певні політики за згодою та попереднім погодженням з державою, тобто через укладання різних договорів, угод, меморандумів тощо. Неконтрольована – відбувається внаслідок такої діяльності суб'єктів глобалізації, яка не регулюється державою, здійснюється без її відома та має вплив на внутрішньодержавне становище [8].

При цьому потрібно наголосити на тому, що для проведення ефективної державної політики контрольованої трансформації суверенітету, необхідно обов'язково забезпечити дотримання спільного інтересу більшості громадян, тобто національної ідеї конкретної держави. Саме маючи єдину національну ідею – “духовну першооснову, джерело особистісного розвитку людини; соціально-психологічний механізм інтеграції соціальних груп, етносів, релігійних конфесій партій, рухів; джерело суспільного поступу того чи іншого етносу, його державотворчої енергії; механізм урівноваження та гармонізації життєдіяльності народів, що населяють певний ландшафтно-кліматичний простір і мають спільну історико-політичну долю, орієнтацію на майбутнє” [9] можна вести ефективну державну політику, яка забезпечить і збереження національних цінностей, і інтеграцію та об'єднання в глобальне світове товариство.

Для ефективного розділення національних та глобальних цінностей вбачається важливим розуміння поділу цінностей. Як зазначає О.В.Радченко важливим є поділ цінностей на первинні, базові та інструментальні. До первинних відносять життєві ресурси як матеріально-фізичні блага. Базовими є невелика частина найбільш цінних та найбільш стійких для даної спільноти ідеалів, цілей стратегічного суспільного розвитку, що складають кістяк ціннісної системи суспільства. За цими цінностями, як правило, й називаються відповідні суспільства: комуністичне, ісламське, християнсько-демократичне, ліберально-демократичне, патерналістичне тощо (на цьому рівні маємо місток між цінністю та державним режимом). Нарешті, інструментальними є цінності (правові норми, традиції), що суттєво полегшують отримання первинних матеріальних цінностей. Найважливішою інструментальною цінністю є влада, адже вона дає змогу розпоряджатися не тільки первинними матеріальними, але й почасти духовними та майже цілком іншими інструментальними цінностями. [10]

Враховуючи зазначене, на державному рівні країн, що розвиваються набуває все більшої актуальності пропаганда традиційних національних цінностей, особливо духовних, з метою формування стійкого та стабільного базового рівня цінностей готового до нашарування міжнародних світових та глобальних цінностей.

### *Список використаних джерел*

1. Демидов А. И. Категория “политическая жизнь” как инструмент человеческого измерения политики / А. Демидов. // Журнал Полис. – 2002. – № 3. – С. 156–162.
2. Амельченко Н. Цінності об'єднаної Європи [Електронний ресурс] / Н. Амельченко // Лабораторія законодавчих ініціатив. – 2013. – Режим доступу : [http://parlament.org.ua/upload/docs/European\\_Values.pdf](http://parlament.org.ua/upload/docs/European_Values.pdf)
3. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций и преобразование мирового порядка. Новая постиндустриальная волна на Западе / С. Хантингтон. – М., 1999. – 672 с.
4. Войтович Р. В. Глобальне суспільство як нова форма соціальної у сучасних умовах [Електронний ресурс] / Р. Войтович // Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej2/txts/philology/05vrvosu.pdf>
5. Радченко О. В. Ціннісна система суспільства як механізм демократичного державотворення : монографія / Олександр Радченко. – Х. : Вид-во ХарРІНАДУ “Магістр”, 2009. – 380 с.
6. Білоус О. Г. Глобалізація і безпека розвитку : монографія / О. Г. Білоус, Д. Г. Лук'яненко. – К. : КНЕУ, 2001. – 733 с.
7. Заграва Е. Глобалізація і нації : [Текст] / Е. Заграва. – К. : Фенікс, 2002. – 64 с.
8. Пелагеша Н. Україна у смислових війнах постмодерну: трансформація П української національної ідентичності в умовах глобалізації : монографія / Н. Пелагеша. – К. : НІСД, 2008. – 288 с.
9. Пірен М. І. Етнополітика в Україні: соціо-психологічний аналіз : навч. посіб. / М. Пірен. – К. : Університет “Україна”, 2007. – 408 с.
10. Радченко О. Антропологічна природа ціннісної системи суспільства / О. В. Радченко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2008. – Вип. 2 (21). – С. 275–282.



### **Деякі проблеми подолання кризових явищ цивілізаційного розвитку: державно-управлінський аспект**

До розряду пріоритетних, глобальних проблем людства, які мають актуальне значення саме сьогодні, належить проблема цивілізаційного розвитку. Сутність поняття “цивілізація” розглядається нами як ступінь розвитку матеріальної і духовної сфери суспільства [10]. Цивілізаційний контекст розвитку суспільства включає філософську, релігійну, моральну, соціокультурну, етнокультурну, освітньо-виховну, інформаційну та інші складові [1; 2; 5–9]. Слід зазначити, що в останній період з’явилося чимало досліджень, увага в яких акцентується на духовній сфері розвитку суспільства (П.Ситник, М.Михальченко, В.Скотний, С.Возняк, М.Жулинський та ін.) Попри розбіжність у визначенні базових духовних цінностей, духовність визнається впливовою, рушійною силою розвитку суспільства, країни, людства. Досліджуються складові духовної сфери, роль держави у їх формуванні та становленні [4, с. 102–110]. На наш погляд, визначним є той факт, що серед сучасних дослідників з’явилися науковці, які творчо розвивають висновки попередників щодо необхідності вивчення духовні сторони екзистенції суспільства з точки зору єдності людини та космосу, із застосуванням не тільки емпіричних та теоретичних методів дослідження, а й тих, що виходять за межі визнаних сучасною наукою: інтуїтивних методів пізнання тощо [1]. Більше того, на засадах особистого досвіду науковців минулого, пропонуються конкретні шляхи, способи та методи щодо перетворення людини з об’єкту еволюції в її суб’єкт; ставляться питання щодо необхідності оновлення світогляду людини і людства, визначаються напрямки розробки єдиного методологічного підходу до пізнання та перетворення світу [2].

Поява результатів дослідження Ю.І.Євтушка [3] може розглядатися як значна подія в теорії та практиці управління суспільним розвитком. Автор поєднує теоретичні дослідження з практичною інтерпретацією наукових положень, здійснює аналіз результатів діяльності людства у всіх сферах екзистенції, в контексті реформи земної цивілізації. Вважаємо за доцільне додати певні пропозиції щодо можливого доповнення та інтерпретації її висновків.

Серед теоретико-методологічних проблем сучасної філософії, як вірно зауважує автор, найважливіше місце посідає уточнення, перегляд понятійного апарату науки [4, с. 84]. І тут такі поняття, як “дух”, “духовність”, а потім і “духоматерія”, посідають чи не найперше місце, оскільки виступають основою нового світобачення та світовідчуття. Духовність має різну сутність відносно нашого фізичного світу та світом тонкої матерії. Сьогодні необхідно звернутися (за допомогою досягнень філософії, аксіології, психології, соціології, теософії, теології та ін.) до уточнених та узагальнених (розгалужених) понять. Без цього подальший рух по запропонованому автором шляху буде вносити ще більшу неясність, протиріччя та спори. Слід зазначити, що у монографії не визначено сутності та змісту таких понять як “духовна освіта і виховання”, “духовно-культурна складова цивілізації”, “результативне духовне життя”, і тим більше – “духовні цінності”. Ми зустрічаємо використання дефініції “духовний” і як сфери функціонування суспільства, як фактору розвитку, як енергії, як частини світу, частини простору, антоніму поняттю “матеріальний”. В контексті означеної автором головної функції цивілізації через духовний розвиток соціуму ці питання видаються вкрай важливими.

На наш погляд, здійснення запропонованих автором заходів щодо стимулювання та розвитку духовної складової цивілізації для попередження її кризи може стримуватись відсутністю механізмів (насамперед з боку державного управління) запровадження духовних орієнтирів у екзистенцію суспільства. Адже пізнання не є єдиною сутністю людського буття. До цього слід додати ще віру, діяльність на загальне благо та самоудосконалення. У зв’язку з цим, важливим напрямком діяльності органів державної влади має стати створення умов для самореалізації та самоудосконалення особистості. Вважаємо важливим, врахування у програмах з формування цивілізаційного світогляду особистості були враховані:

– вивчення (популяризація серед суспільства з метою формування масової суспільної свідомості) єдиних законів розвитку космосу і людини. Адже це є важливою основою системного бачення світу;

- доведення до вчених, політиків, суспільства сучасної та всебічної інформації щодо актуальних наукових відкриттів, їх зміста та значення;
- створення і розповсюдження таких друкованих та електронних ЗМІ, які будуть розповсюджувати неспотворену піаром, суб'єктивізмом, пристрасністю та ангажованістю інформацію про діяльність тих структур, які передбачається створити по запропонованому автором плану;
- розкриття та обґрунтування поняття “духовна криза” [4, с. 44]. Адже, якщо розуміти під цим стан суспільства, особистості у нашому фізичному світі, то, очевидно, це одна із складових (як постійно підкреслює автор) єдиного процесу. А першочергова складова що потребує докладного вивчення та урахування;
- обґрунтування висновків про те, що духовний розвиток соціуму здійснюється не тільки у сферах культури та віросповідання. (він йде у всіх сферах);
- формулювання завдань перед вітчизняними науковцями щодо дослідження всіх рівнів свідомості, тим більше, що сьогодні у цьому напрямку вже досягнуто значних результатів.

Що стосується пропозицій по виконанню запропонованої автором монографії програми, необхідно здійснити, на наш погляд, наступне: 1) розпочати підготовку нових лідерів в системі державного управління та місцевого самоврядування (разом з методологами); сформулювати відповідні групи у кожній державі; 2) підготувати видання газет та журналів для всього населення з освітньою та інформаційною цілями, які будуть доносити правдиву, об'єктивну інформацію; 3) захистити суспільство, організаторів та виконавців проекту розвитку духовності від впливу НЛП технологій; 4) здійснити аналіз на основі розроблених критеріїв ступеню виявленості, сформованості триадності буття у кожній державі, кожному регіоні; 5) розробити механізм виявлення лідерів для делегування або призначення у міжнародні органи управління цивілізацією; б) довести до відома науковців, дослідників, що визначення вектору пізнання ні в якому разі не буде використано для стримування вільного розвитку наукової думки.

Незважаючи на визнання першорядності духовних факторів еволюційного розвитку цивілізації, всі запропоновані заходи по подоланню цивілізаційної кризи направлені на діяльність людей у фізичному світі, і не визначені можливості людини по підкріпленню їх діяльністю у тонких структурах. Запропонована програма в неповній мірі відображає онтологічний підхід до визначення змісту та задач еволюції людства. Як використати цю могутність людству? Невже тільки у чеканні “набуття інтуїтивного способу сприйняття світу” всією спільнотою або її більшістю? Уже ж бо стільки написано, досліджено, доведено, у тому числі і з допомогою так названого інтуїтивного способу пізнання світу. Практично всі відкриття науки і техніки, величезна література, музика, досягнення мистецтва... Які ще докази нам потрібні?!

#### *Список використаних джерел*

1. Бейтсон Г. Экология разума. Избранные статьи по антропологии, психиатрии, эпистемологии / Г. Бейтсон ; пер. с англ. – М. : Смысл, 2000. – 476 с.
2. Удовик С. Л. Глобализация: семиотические подходы / С. Л. Удовик. – К. : Ваклер, 2002. – 480 с.
3. Евтушок Ю. И. Как остановить закат земной цивилизации : монография / Ю. И. Евтушок ; под общ. ред. д-ра соц. наук, проф. Э. А. Афонина. – К. : УАИП “Рада”, 2012. – 332 с.
4. Карлова В. В. Державотворчий потенціал національної самосвідомості : монографія / В. В. Карлова. – К. : НАДУ, 2012. – 396 с.
5. Вернадский В. Открытия и судьбы / В. Вернадский. – М. : Современник, 1993. – 688 с.
6. Сравнительное изучение цивилизаций. – М. : Аспект-Пресс, 1999. – 556 с.
7. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество, культура / М. Кастельс. – М. : Высшая Школа Экономики, 2000. – 606 с.
8. Фукуяма Ф. Примат культуры / Ф. Фукуяма // Незалежний культурологічний часопис “Ї”. – 2001. – Ч. 21. – С. 49–57.
9. Петровський П. М. Гуманітарна парадигма в системі державного управління : монографія / П. М. Петровський. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – 253 с.
10. Философский энциклопедический словарь. – М. : Инфра-М, 2003. – 576 с.

## ЗМІСТ

<b>ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА ЦИВІЛІЗАЦІЙНИЙ РОЗВИТОК (секція 1)</b> .....	3
<i>О.Ю.Оболенський.</i> Публічне управління: цивілізаційний тренд, наукова теорія і напрям освіти .....	3
<i>Ю.П.Сурмін.</i> Проблеми та напрями змін державного управління в Україні в сучасних умовах .....	10
<i>М.М.Іжа, С.А.Попов.</i> Інноваційна готовність службовців органів публічної влади: компетентнісний підхід .....	13
<i>Н.Л.Гавкалова.</i> Публічне управління: методологічний аспект .....	16
<i>А.П.Рачинський.</i> Основні принципи вивчення зарубіжного досвіду у сфері державної служби .....	18
<i>С.Г.Білорусов.</i> Лідерство в публічному управлінні у контексті пріоритетів цивілізаційного розвитку України .....	20
<i>О.І.Воронов.</i> Прийняття управлінських рішень в умовах цивілізаційного розвитку .....	22
<i>В.М.Мартиненко.</i> Публічне управління: проблеми і методологічні засади становлення та розвитку в Україні .....	24
<i>О.І.Крюков.</i> Роль політико-управлінської еліти в публічному управлінні .....	25
<i>В.І.Шарий.</i> Сутність надання послуг у публічному управлінні .....	27
<i>Т.О.Лукіна.</i> Роль освіти у становленні публічного управління та формуванні публічних цінностей в Україні .....	28
<i>І.В.Вернудіна.</i> Особливості публічного управління в Україні: цивілізаційний поступ та сучасні виклики .....	30
<i>Р.В.Войтович.</i> Ефективність публічного управління в умовах пошуку нової геополітичної ідентичності України .....	32
<i>А.В.Мерзляк, Д.С.Скрябіна.</i> Державне регулювання інвестиційного забезпечення реформ в Україні: інститути та інституції .....	35
<i>С.О.Кравченко, Т.В.Якименко.</i> Вплив парламентських виборів на розвиток публічного управління в Україні .....	37
<i>М.М.Стадник, В.С.Дяченко.</i> Публічне управління як чинник сталого розвитку .....	39
<i>В.О.Чмига, Р.О.Ясько.</i> Орієнтири публічного управління та ключові засади формування кадрового потенціалу гуманітарної сфери .....	41
<i>Л.В.Ільченко-Сюйва.</i> Регулювання банківської діяльності в Україні: проблеми та перспективи інституціоналізації стрес-тестування .....	42
<i>Л.В.Литвинова.</i> Сучасні комунікації публічного менеджменту: виклики сьогодення .....	44
<i>С.А.Квітка.</i> Бізнес як соціально-політичний актор: теоретико-методологічні підходи .....	45
<i>Д.Я.Кучма.</i> Можливості забезпечення глобальної безпеки: методологічний аналіз .....	48
<i>Д.В.Кіслов.</i> Ризики інформаційних трансформацій у державно-управлінських системах .....	51
<i>В.І.Мельниченко.</i> До питання вдосконалення механізму захисту прав та свобод громадянина і людини в Україні .....	54
<i>С.О.Москаленко.</i> Створення консолідованих електронних інформаційних ресурсів для наукової підтримки розвитку публічного управління .....	56
<i>О.В.Банчук-Петросова.</i> Запровадження національної кадрової системи в секторі безпеки й оборони України .....	57
<i>Т.В.Бельська.</i> Німецька модель державної служби: особливості та можливість впровадження в Україні .....	59
<i>С.І.Вировий, Н.П.Дяченко.</i> Публічне врядування: проблеми теорії та практики .....	61
<i>Н.М.Дармограй.</i> Реформування управління та публічна політика .....	62

<i>Ю.П.Саух, О.В.Александров.</i> Публічне урядування: стан та тенденції розвитку .....	64
<i>М.Г.Лашикіна.</i> Публічний комунікативний простір у глобальному світі: ціннісно-предикативний погляд .....	66
<i>Д.П.Єфремов.</i> Особливості державного управління суспільним розвитком у Китаї .....	68
<i>Н.В.Коваленко.</i> Формування основних напрямів соціальної політики: перспективи розвитку .....	70
<i>В.С.Колтун, О.М.Коваль, І.Б.Гарькавий.</i> Функціонування місцевих органів публічного управління в умовах екзогенної циклічності .....	72
<i>Н.Г.Синицина.</i> Сучасні технології управління людськими ресурсами як чинник сталого людського розвитку .....	73
<i>С.О.Андрєєв.</i> Теоретико-прикладні питання класифікації соціальних надзвичайних ситуацій .....	75
<i>С.Г.Соловійов.</i> Складові комунікатора в публічному управлінні .....	78
<i>О.Ю.Стоян.</i> Розвиток публічного управління у сфері відновлювальної енергетики України .....	80
<i>Н.М.Махначова.</i> Реформування муніципальної публічної влади в Україні .....	82
<i>М.М.Шевченко, Н.С.Смирнова, А.О.Пелих.</i> Партисипаторна функція системи забезпечення національної безпеки в умовах переходу до соціального порядку відкритого доступу .....	85
<i>В.В.Федчишина.</i> Рецензування як засіб організації управління судово-експертною діяльністю .....	87
<i>В.В.Антонюк.</i> Публічне управління інформаційною сферою в умовах інформаційно-психологічної війни .....	89
<i>Р.О.Баранов.</i> Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, як виклик розвитку сучасної цивілізації .....	91
<i>С.О.Баранов.</i> Детінізація економіки як функція публічного управління .....	93
<i>І.П.Бачевська.</i> Сутність закону саморозвитку системи публічного управління .....	94
<i>С.О.Більченко.</i> Суспільне телебачення в Україні: історія та перспективи впровадження .....	95
<i>М.О.Карпуленко.</i> Принципи формування системи вищої освіти в Польщі .....	97
<i>І.В.Вичалківський.</i> Роль інституцій громадянського суспільства у нагляді за правоохоронними органами .....	98
<i>Я.В.Гапанович.</i> Сфера зв'язку та інформатизації як об'єкт публічного управління .....	100
<i>С.П.Головчук.</i> Сучасні тенденції розвитку взаємодії органів державної влади та громадськості у сфері освіти в Україні .....	101
<i>О.В.Гуненкова.</i> Сучасний стан та перспективи реформування системи надання адміністративних послуг в Україні .....	103
<i>О.В.Деркач.</i> Стратегічні напрями державної політики у сфері безпеки українсько-російського державного кордону в умовах потенційної військової загрози з боку Російської Федерації .....	105
<i>С.П.Завгородня.</i> Забезпечення економічної безпеки України в умовах сучасного цивілізаційного розвитку .....	107
<i>А.С.Загороднюк.</i> Переклад як умова перспективних міждержавних відносин .....	108
<i>О.С.Зозуля.</i> Основи публічного управління інформаційною безпекою України в умовах соціальних трансформацій .....	110
<i>В.О.Коновал.</i> Управління містом із використанням технологій електронного урядування: організаційно-правовий аспект на прикладі міста Київ .....	111
<i>І.В.Криворучко.</i> Значення адміністративної процедури для реалізації законодавства про адміністративні послуги .....	114
<i>Т.В.Криворучко.</i> Стан та проблеми результативності інноваційної діяльності .....	115
<i>П.П.Лисак.</i> Сучасний стан безпеки українсько-російського державного кордону .....	116
<i>Ю.В.Миронова.</i> Теоретичний аналіз сутності політичного екстремізму .....	118

<i>Л.Б.Михайлевська.</i> Система аудиту управління персоналом в органах державної влади та органах місцевого самоврядування .....	120
<i>Н.В.Москалець.</i> Перспективи запровадження конституційної скарги в контексті розвитку публічного управління в Україні .....	121
<i>І.І.Нікіфорова.</i> Концептуальні засади визначення владно-управлінських рішень в системі публічного управління .....	123
<i>О.В.Новіков.</i> Вплив децентралізації управління регіональним розвитком України на корупцію .....	126
<i>Т.І.Ренькас.</i> Інституційне забезпечення транскордонного та міжрегіонального співробітництва в Україні: проблеми та перспективи розвитку .....	128
<i>С.М.Сітарський.</i> Розвиток інститутів громадянського суспільства, їх роль щодо врегулювання політичних конфліктів .....	130
<i>І.В.Шевчук.</i> Правові основи формування державного управління фізичною культурою і спортом на регіональному рівні .....	131
<i>Д.Ю.Юрковський.</i> Основний пріоритет зовнішньополітичної діяльності України .....	133
<i>Н.А.Сіцінський.</i> Питання договірно-правового оформлення морської ділянки державного кордону України та Російської Федерації .....	134
<i>Н.В.Боруца.</i> Публічна служба в Німеччині .....	136
<i>С.В.Воробйов.</i> Публічне управління: роль керівника в процесі управління змінами .....	137
<i>Л.О.Свіцова.</i> Моделі демократії: проблеми адаптації для України .....	139
<i>І.В.Романець, Г.Л.Рябцев.</i> Трансформація цінностей як об'єкт аналізу проблем політики під впливом глобалізаційних процесів .....	142
<i>О.Д.Балєсна.</i> Деякі проблеми подолання кризових явищ цивілізаційного розвитку: державно-управлінський аспект .....	145

*Наукове видання*

# **ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ: ШЛЯХИ РОЗВИТКУ**

Матеріали науково-практичної  
конференції за міжнародною участю  
(Київ, 26 листопада 2014 р.)

*У двох томах*

## **Том 1**

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*

Комп'ютерна верстка *О. Г. Сальнікова*

Підп. до друку 12.11.2014.  
Формат 60x84/8. Обл.-вид. арк. 14,74. Ум.-друк. арк. 17,67.  
Тираж 100 пр.

Видавець і виготівник:  
Національна академія державного управління  
при Президентові України.  
03680, Київ, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 456-77-95.  
E-mail: [uvd.nadu@ukr.net](mailto:uvd.nadu@ukr.net)

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003 р.



