

Електронне
наукове видання

«ПУБЛІЧНЕ
АДМІНІСТРУВАННЯ
ТА НАЦІОНАЛЬНА
БЕЗПЕКА»

ISSN 2617-572X
DOI: 10.25313/2617-572X-2018-1



№ 1 (1) / 2018



**Електронне наукове видання
«ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ
ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА»**

**Электронное научное издание
«ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ
И НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ»**

**Electronic scientific publication
«PUBLIC ADMINISTRATION
AND NATIONAL SECURITY»**

№ 1 (1)

Київ 2018

ББК 66.061.43

УДК 351

П88

 **beta version**
Polska Bibliografia Naukowa



Електронне наукове видання «Публічне адміністрування та національна безпека» зареєстровано в міжнародних каталогах наукових видань та наукометричних базах даних: Polish Scholarly Bibliography; Google Scholar; Ulrichsweb Global Serials Directory; Scientific Indexing Services; Electronic Journals Library; Bielefeld Academic Search Engine (BASE); International Institute of Organized Research; CiteFactor; Cosmos Impact Factor; Academic keys; JOURNAL FACTOR; The Journals Impact Factor (JIF); CrossRef.

У виданні опубліковані наукові статті з висвітленням теоретичних та практичних аспектів у сфері публічного управління та національної безпеки. Для наукових працівників, викладачів, студентів, фахівців у сфері національної безпеки, працівників державних установ, юридичних компаній, судів, правоохоронних органів й інших зацікавлених осіб.

Матеріали публікуються мовою оригіналу в авторській редакції.

Редакція не завжди поділяє думки і погляди автора. Відповідальність за достовірність фактів, імен, географічних назв, цитат, цифр та інших відомостей несуть автори публікацій.

У відповідності із Законом України «Про авторське право і суміжні права», при використанні наукових ідей і матеріалів цієї збірки, посилання на авторів та видання є обов'язковими.

© Автори статей, 2018

© Електронне наукове видання «Публічне адміністрування та національна безпека», 2018

ISSN 2617-572X Elektronne naukove vidannâ "Publîčne administruvannâ ta nacional'na bezpeka"

Головний редактор

Романенко Євген Олександрович — доктор наук з державного управління, професор, Проректор Міжрегіональної Академії управління персоналом, академік Української Технологічної Академії, академік Міжнародної Кадрової Академії та Академії наук публічного управління, Заслужений юрист України (Київ, Україна)

Заступники головного редактора

Непомнящий Олександр Михайлович — доктор наук з державного управління, професор, академік Академії будівництва України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

Чаплай Ірина Віталіївна — кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, Виконавчий директор Президії громадської організації «Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління» (Київ, Україна)

Золковер Андрій Олександрович — кандидат економічних наук, голова ГО «Фінансово-економічна наукова рада» (Київ, Україна)

Коваленко Дмитро Іванович — кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів та фінансово-економічної безпеки Київського національного університету технологій та дизайну (Київ, Україна)

Редакційна колегія

Арошидзе Паата — доктор економічних наук, професор, Асоційований професор Державного університету імені Шота Руставелі (Грузія)

Ахметова Лайла Сейсембековна — професор політології, доктор історичних наук, професор кафедри ЮНЕСКО, міжнародної журналістики і медіа в суспільстві факультету журналістики Казахського Національного університету (КазНУ) ім. аль-Фарабі (Казахстан)

Гечбаія Бадрі Нодаровіч — доктор економічних наук, професор, Асоційований професор Батумського державного університету ім. Шота Руставелі (Грузія)

Гурковський Володимир Ігорович — доктор наук з державного управління, старший дослідник, професор кафедри інформаційної політики та цифрових технологій Національної академії державного управління при Президентові України, перший заступник директора ВГО «Центр дослідження проблем публічного управління» (Київ, Україна)

Гвожджевiч Сильвія — кандидат наук, кафедра адміністрації та національної безпеки Державної професійної вищої школи ім. Якуба з Парадижу в Гожуві-Великопольському (Польща)

Дегтяр Андрій Олегович — завідувач кафедри менеджменту та адміністрування Харківської державної академії культури Міністерства культури України, доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України (Харків, Україна)

Дегтяр Олег Андрійович — доктор наук з державного управління, доцент, доцент кафедри менеджменту і адміністрування Харківського національного університету міського господарства ім. О. М. Бекетова (Харків, Україна)

Драган Іван Олександрович — доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, професор кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування Житомирського державного технологічного університету МОН України (Житомир, Україна)

Іваницька Ольга Михайлівна — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри теорії та практики управління Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут ім. Ігоря Сікорського» (Київ, Україна)

Кіслов Денис Васильович — доктор наук з державного управління, доцент, член-кореспондент Української Академії Наук, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

Козаков Володимир Миколайович — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державної політики та суспільного розвитку Національної академії державного управління при Президентові України (Київ, Україна)

Кринична Ірина Петрівна — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Дніпро, Україна)

Мідельський Сергій Людвигович — професор, Академік, Президент Регіональної Академії Менеджменту (Казахстан)

Науменко Раїса Андріївна — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування Київського національного торговельно-економічного університету (Київ, Україна)

Непомнящий Олександр Михайлович — доктор наук з державного управління, професор, академік Академії будівництва України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

Новак-Каляєва Лариса Миколаївна — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Львів, Україна)

Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна — доктор наук з державного управління, завідувач кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

Радченко Олександр Віталійович — доктор наук з державного управління, професор, професор Університету Яна Длугоша в Ченстохові (Польща)

Ромат Євгеній Вікторович — доктор наук з державного управління, завідувач кафедри маркетингу та реклами Київського національного торговельно-економічного університету (Київ, Україна)

Ситник Григорій Петрович — доктор наук з державного управління, кандидат технічних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри державного управління Київського національного університету імені Тараса Шевченка (Київ, Україна)

Сурай Інна Геннадіївна — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України (Київ, Україна)

Чаплай Ірина Віталіївна — кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, Виконавчий директор Президії громадської організації «Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління» (Київ, Україна)

Якимчук Аліна Юріївна — доктор економічних наук, професор, професор кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності Національного університету водного господарства та природокористування (Рівне, Україна)

Яровой Тихон Сергійович — кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

Агнешка Кістер — доцент, доктор наук, Факультет економіки, Університет Марії Склодовської Кюрі (Польща)

ЗМІСТ

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

Титаренко Любов Миколаївна

ОРІЄНТОВАНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ В КОНТЕКСТІ ВІТЧИЗНЯНОГО РЕФОРМУВАННЯ 7

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Чаплай Ірина Віталіївна

СУЧАСНИЙ ПОТЕНЦІАЛ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ..... 16

Романенко Євген Олександрович

ІСТОРИЧНІ ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ У ПРОЦЕСІ
ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНО-ПОЛІТИЧНОГО РЕЖИМУ..... 20

ФУНКЦІОНУВАННЯ І РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Гурковський Володимир Ігорович, Богданенко Анатолій Іванович

РИЗИКИ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЖИТЛОВОГО БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ 24

Дегтяр Олег Андрійович

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УМОВАХ
РЕФОРМУВАННЯ 30

Лебєдєва Надія Анатоліївна

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПРОТЕКЦІОНІСТСЬКОЇ ПОЛІТИКИ
АМАТОРСЬКОГО КІНОМИСТЕЦТВА..... 36

Непомнящий Олександр Михайлович

ПРОЕКТНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК МЕХАНІЗМ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО
АДМІНІСТРУВАННЯ 43

Поплавський Андрій Анатолійович

СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ БОРОТЬБИ
З ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ 49

Сурай Інна Геннадіївна

ОПТИМІЗАЦІЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ (ВАЖЛИВІ АСПЕКТИ).... 55

Шевченко Вікторія Сергіївна

ВИЗНАЧЕННЯ ПРОБЛЕМ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО СКЛАДУ ДЕРЖАВНИХ
ТА МУНІЦИПАЛЬНИХ СЛУЖБ 62

CONTENTS

SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY

Titarenko Liubov

ORIENTED POLICY OF THE STATE IN THE CONTEXT OF DOMESTIC REFORM..... 7

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Chaplay Iryna

MODERN POTENTIAL OF STATE EDUCATION MANAGEMENT IN UKRAINE.....16

Romanenko Yevhen

HISTORICAL STAGES OF THE FORMATION OF PUBLIC SCRUTINY IN THE PROCESS
OF TRANSFORMATION OF THE STATE POLITICAL REGIME.....20

FUNCTIONING AND DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS

Gurkovsky Volodymyr, Bogdanenko Anatoliy

RISKS OF INVESTMENT ACTIVITY IN THE SPHERE OF HOUSING CONSTRUCTION IN UKRAINE... 24

Diegtiar Oleg

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF HIGHER EDUCATION
IN CONDITIONS OF REFORM30

Lebiedieva Nadiia

THEORETICAL PRINCIPLES OF THE DETERMINATION OF AMATOR MOVIE ART
GOVERNMENT PROTECTION POLICY36

Nepomniashchy Oleksandr

PROJECT MANAGEMENT AS A MECHANISM OF IMPROVEMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION
EFFICIENCY43

Poplavskyi Andriy

ESSENCE AND CONTENT OF PUBLIC REGULATION IN THE FIELD OF FIGHT AGAINST
ORGANIZED CRIME.....49

Suray Inna

OPTIMIZING THE FUNCTIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE
(IMPORTANT ASPECTS).....55

Shevchenko Viktoriia

DEFINITION OF PROBLEMS FOR FORMATION OF THE STAFF MEMBERS OF STATE
AND MUNICIPAL SERVICES62

УДК 321.7.364.1

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

Титаренко Любов Миколаївна

кандидат політичних наук,

доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук

Одеський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України

Титаренко Любовь Николаевна

кандидат политических наук,

доцент кафедры гуманитарных и социально-политических наук,

Одесский региональный институт государственного управления

Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Titarenko Liubov

PhD of Political Sciences, Associate Professor of the

Department of Philosophy and Social Political Sciences

Odessa Regional Institute of Public Administration of the

National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

DOI: 10.25313/2617-572X-2018-1-4159

**ОРІЄНТОВАНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ
В КОНТЕКСТІ ВІТЧИЗНЯНОГО РЕФОРМУВАННЯ**

**ОРИЕНТИРОВАННАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА
В КОНТЕКСТЕ ОТЕЧЕСТВЕННОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ**

**ORIENTED POLICY OF THE STATE
IN THE CONTEXT OF DOMESTIC REFORM**

Анотація. У статті зосереджується увага на розгляді питань вітчизняного реформування в напрямку спрямованості соціально-орієнтованої політики держави стосовно поліпшення рівня життя населення в Україні. Визначено проблеми і шляхи удосконалення соціально-політичного устрою держави на сучасному етапі.

Акцент зроблено на необхідності поліпшення функціонування органів державно-публічної влади, удосконалення сфери управління в контексті соціально-економічної та політичної модернізації сучасної України.

Визначено умови та чинники успішного проведення модернізації державної політики у різноманітних сферах життєдіяльності, а особливо у сфері соціально-орієнтованого захисту населення України.

Зазначено, що основними серед умов та чинників успішного проведення вітчизняного реформування є провідна роль держави з узгодженням участі суспільства та органів влади в модернізаційних процесах.

Встановлено, що орієнтована політика держави уособлює діалог влади і суспільства, спрямовує довіру і взаємодію між державою, роботодавцями, громадськими організаціями та окремими громадянами.

Акцентовано увагу на важливості активної державної політики у соціальній сфері, на необхідності проведення роз'яснювальної роботи суто для людської усвідомленості ефективної політики держави. Окреслена необхідність орієнтації державної політики на модернізацію економіки; спрямованості необхідних заходів до європейського виміру.

Здійснений аналіз орієнтованої політики держави, регулювання процесів соціально-економічного та політичного розвитку вказує на необхідність успішної модернізації в напрямку того, що система соціально-орієнтованого захисту людей має стати не лише прерогативою держави, а справою всього суспільства.

Вказано, що необхідно подолати стереотип суспільної свідомості адже соціально-орієнтована політика країни передбачає відповідальність двох сторін – суспільства і держави.

Ключові слова: соціально-орієнтована політика, публічні органи влади, держава, українське державотворення, реформування, публічне управління, адміністративні послуги, державний службовець, взаємодія влади і суспільства, суспільно-політичний розвиток.

Аннотация. В статье концентрируется внимание на рассмотрении вопросов отечественного реформирования в направлении социально-ориентированной политики государства. Определены проблемы и пути совершенствования социально-политического строя на современном этапе.

Акцент сделан на необходимости улучшения функционирования органов государственной-публичной в контексте социально-экономической и политической модернизации современной Украины.

Определены условия и факторы успешного проведения государственной политики в различных сферах жизнедеятельности, особенно социально-ориентированной защиты населения Украины. Отмечено, что основными факторами проведения отечественного реформирования есть ведущая роль государства с согласованием участия общества и органов власти в модернизационных процессах.

Установлено, что ориентированная политика государства олицетворяет диалог власти и общества, направляет доверие и взаимодействие между государством, работодателями, общественными организациями и отдельными гражданами. Акцентируется внимание на важности активной государственной политики в социальной сфере, необходимости проведения разъяснительной работы для осознания гражданами эффективной политики государства.

Обозначена необходимость ориентации государственной политики на модернизацию экономики, ее направленности к европейскому измерению.

Проведенный анализ ориентированной политики государства указывает на необходимость успешной модернизации в направлении того, что система социально-ориентированной защиты людей должна стать не только прерогативой государства, а делом всего общества.

Указано, что необходимо преодолеть стереотип общественного сознания – предусматривает ответственность двух сторон – общества и государства.

Ключевые слова: социально-ориентированная политика, публичные органы власти, государство, реформирование, публичное управление, административные услуги, государственный служащий, взаимодействие власти и общества, общественно-политическое развитие.

Summary. The article focuses on the consideration of issues of domestic reform in the direction of socially-oriented state policy. The problems and ways of improving the socio-political system at the present stage are determined.

The emphasis is on the need to improve the functioning of public-public authorities in the context of socio-economic and political modernization of modern Ukraine.

Conditions and factors of successful implementation of state policy in various spheres of life, especially socially – oriented protection of the population of Ukraine are determined. It is noted that the main factors of the domestic reform are the leading role of the state with the coordination of the participation of society and authorities.

It is established that the state's oriented policy embodies the dialogue between government and society, directs trust and interaction between the state, employers, public organizations and individual citizens. Attention is focused on the importance of active state policy in the social sphere, the need for awareness-raising work to make citizens aware of effective state policy.

The indicated necessity of orientation of the state policy on modernization of the economy, its orientation to the European dimension.

The conducted analysis of the state's oriented policy indicates the need for successful modernization in the direction that the system of socially-oriented protection of people should become not only the prerogative of the state, but the work of the whole society.

It is indicated that it is necessary to overcome the stereotype of public consciousness, it provides for the responsibility of the two sides – society and the state.

Key words: socially oriented policy, public authorities, state, Ukrainian state formation, reform, public administration, administrative services, civil servant, interaction of power and society, social and political development.

Метою цієї статті є висвітлення актуальних питань суспільно-політичних процесів: соціально-орієнтованої політики держави в умовах суспільного реформування, децентралізації владних відносин та підвищення функціонування управління соціальною сферою.

Окреслено теоретико-методологічні засади вітчизняного суспільно-політичного розвитку стосовно сутності та функціонування публічних органів влади в напрямку їх соціально-орієнтованого удосконалення як на центральному, так і регіональному рівні.

Виклад основного матеріалу. Доцільно підкреслити те, що категорія «соціально-орієнтована політика держави» є складною за своєю сутністю.

Вагомий внесок у дослідження проблематики соціально-орієнтованої політики держави зробили: В. Авер'янов, В. Бакуменко, Р. Войтович, Н. Гавкалова, А. Мельник, Р. Мельник, М. Міненко, О. Оболенський, М. Стадник, В. Шарий та інші. На їх думку, розуміння соціально-орієнтованого публічного управління, як процесу, що здійснюється на основі волевиявлення громади (колективу людей) та реалізується суб'єктами, визначеними громадою для задоволення соціальних потреб і досягнення відповідного рівня життя громадян, цікаве та корисне для розгляду сутності реформування вітчизняної сфери публічного управління.

Відаючи належне науковому доробку вчених, потрібно зауважити, що дослідження за цією

тематикою не втрачають своєї актуальності як у світі, так і в Україні.

Слід зазначити, що зумовленість розвитку публічного управління, як надбудови реформування державного управління, сприяє назрілим питанням, пов'язаним з проблемами оптимізації публічної влади, удосконалення сфери управління в контексті соціально-економічної та політичної модернізації сучасної України.

Крім того, одним із засадничих викликів сьогодення, що стоять перед державою є приведення системи публічної влади до відповідних стандартів. Це в свою чергу, потребує від управлінців усіх рівнів високого професіоналізму, інноваційного мислення, особистої відповідальності тощо. Працівники публічного управління під час вирішення складних функціональних проблем вітчизняного сьогодення, мають впроваджувати нові практики управління, спрямовані на зниження руйнівних тенденцій суспільного розвитку та підвищення ефективності функціонування інституту соціально — орієнтованого публічного управління в цілому.

У зв'язку з вищезначеним, у статті досліджено теоретико-методологічні засади функціонування та розвитку публічного управління, як базової основи державної влади та механізму модернізації соціально-орієнтованої життєдіяльності суспільства у складних реаліях сьогодення.

Для сучасної України виклики державотворення були і залишаються надзвичайно складними через тягар радянського минулого та відсутності достатніх знань у сфері демократичного урядування.

Аналіз інституціональних змін та зумовленість розвитку публічного управління, як суспільного організму в руслі модернізації країни, потребує удосконалення політичної, економічної, соціальної, адміністративної сфер на сучасному етапі.

Зваженою є думка науковців, що розвиваючи публічне управління, організаційні структури державної влади та зв'язки між ними, державна політика повинна спрямовуватись на забезпечення стабільності в політичній, економічній і соціальній сферах, що передбачає запровадження політики та механізмів соціально-економічного, політичного і ін. видів партнерства різних соціальних груп та інституцій [7; 8; 14].

Це пояснюється тим, що в Україні триває процес реформування системи державного управління в напрямку децентралізації, та вибору європейського шляху, за якого у вітчизняній науці має відбутися переорієнтація державного управління, місцевого самоврядування та громадянського суспільства на системне бачення розвитку публічного управління і його складової — публічної служби [14, с. 3–10].

Нові механізми ринку та різноманітні інститути суспільства вимагають перетворення системи державного управління, як і усього бюрократичного

апарату, на ефективну систему урядування, яка б слугувала людям.

Відомий український вчений у галузі державного управління, доктор наук з державного управління, професор В. Бакуменко, стверджує, що «розуміння сутності державного управління зазнало еволюції внаслідок розвитку демократії та громадянського суспільства у світі, та зокрема, в Україні. Відтак сьогодні аспект взаємодії держави і громадянського суспільства в державному управлінні є доволі важливим на відміну від традиційного бачення державного управління як організуючого і регулюючого впливу держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу» [2, с. 18].

Закономірно, що на сьогодні одним із стратегічних завдань під час адміністративного реформування є формування нової ідеології функціонування виконавчої влади та місцевого самоврядування як діяльності, в основу якої покладається забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання якісних публічних послуг. З цього приводу, відповідно, має змінитись і система державного управління.

Визначальним критерієм для таких змін є виклики сьогодення, що стоять перед керівництвом української держави, впровадження системи публічної служби, тобто запровадження в Україні європейських стандартів обслуговування громадян та професійно-ефективного функціонування адміністративного і політичного керівництва в країні [4, с. 32].

Незважаючи на те, що від початку суспільних перетворень в нашій країні пройшло вже чимало часу, на жаль, ми стали свідками того, що в українсько-державному, управлінському просторі сучасна Україна набула статусу феномену перманентної кризи та стоїть на порозі багатьох викликів.

За показниками соціологічних досліджень наприкінці 2016 року 69,9% опитаних оцінюють нинішню ситуацію в Україні як напружену, ще 23,2% респондентів взагалі вважають її вибухонебезпечною. Лише 5,2% вказують на те, що ситуація в країні стабільна, а 1,9% не змогли дати чіткої відповіді на поставлене питання [9, с. 2].

Критеріями, у загальновизнаному розумінні, є сукупність внутрішніх та зовнішніх факторів: соціологічне дослідження «Суспільно-політична ситуація в Україні», проведене службою: «Социс» та соціологічною групою «Рейтинг» щодо перспектив координації українського суспільства свідчать: 54,3% респондентів визначили воєнний конфлікт на Сході України як основну проблему, яка потребує негайного вирішення. Окрім того банківська криза, руйнування купівельної спроможності населення, зменшення валютних надходжень, втеча капіталу, виведення інвестицій з країни, зростання рівня безробіття, що збільшує депресивний тиск на діяльність виконавчої влади та місцевого самоврядування, — такі показники оцінки нинішньої ситуації в країні [7; 8; 9].

До болі критичною є думка С. Дацюка: «владний режим впродовж останніх років підтримує олігархів та практикує корупцію, фактично знищує середній клас, руйнує українську банківську систему, розганяє інфляцію та приховує її». Цей режим не здатен відстоювати інтереси народу, засвідчив свою нездатність до фахових дискусій, широкого громадського обговорення питань, що торкаються всієї країни [8, с. 3].

Безумовно, ця проблема має свою специфіку і потребує вивчення та концептуально-понятійного визначення. В Україні 18–20 лютого 2017 р. відзначилася третя річниця Революції Гідності. Поділяючи наукову позицію політичного експерта С. Дацюка, зазначимо: «щоб здійснити цивілізаційний прорив у публічному управлінні, потрібен правлячий клас з уявленнями про цивілізаційний розвиток» [8, с. 2].

Треба визнати, що причина продовження української політичної кризи у тому, що її основні причини не подолані, продовжують діяти і загрожувати Україні. Розкриваючи сутність публічного управління в контексті українського сьогодення, підтримуємо тезу: «якщо влада знаходиться на боці громади, то вона має виходити з позиції захисту її довгострокових інтересів, соціальних гарантій та основних цінностей» [там само, с. 4].

Зокрема, існує загальнонаукова точка зору, що завданнями публічного управління мають стати синергетичне поєднання концепцій раціональної бюрократії, нового державного менеджменту, та доброго врядування, основними з яких є: зміна функцій і структури органів виконавчої влади у напрямку уникнення дублювання їх повноважень; реформа системи бюджетних видатків та доходів; реформа системи державного регулювання; реорганізація державного контролю; дерегуляція та спрощення управлінських процедур; організація вільного доступу до інформації про діяльність державних органів влади; реалізація механізму державно-громадських консультацій з вироблення політичних рішень; забезпечення ефективної системи стимулів щодо проведення адміністративної реформи на рівні територіальних органів влади; застосування сучасних інформаційних технологій; реформування інституту державної служби; реалізації принципу підзвітності та підконтрольності влади громадським організаціям і т. ін. [3; 4; 6; 7].

З погляду вітчизняних учених, реалізацією принципу підзвітності та підконтрольності влади громадським організаціям постають цінності нової публічної служби в Україні, такі як: професіоналізм, творчий потенціал, інноваційність, моральна відповідальність управлінської еліти [2; 4; 10; 14].

Разом з тим, багатофункціональність держави визначає внутрішню диференціацію публічної служби. Двома основними видами публічної служби є служба в органах державної влади (державна служба) та служба в органах місцевого самоврядування

(муніципальна служба). Принципових відмінностей у службовій діяльності державних службовців та службовців місцевого самоврядування немає.

Організаційні засади управління суспільним розвитком, соціально-політичної взаємодії представників владних структур потребують фахового аналізу та наукових прогнозів, а також критичного переосмислення. Аналіз соціально-політичної взаємодії представників владних структур досліджуються в роботах Адамчук С. В., Бакуменка В. Д., Войтович Р. В., Романюка С. А., Рудіка О. М., Серьогіна С. М., Оболенського О. Ю. і ін.

У науковій літературі визнається, що сучасні дослідження з питань гармонізації державних інтересів та інтересів суспільства щодо змісту діяльності або форм, яких набуває і в яких функціонує публічне управління, базуються на законодавчих нормах. У законодавстві України термін «публічна служба» донедавна взагалі не застосовувався.

Вперше термін «публічна служба» в сучасній Україні на законодавчому рівні використано Кодексом адміністративного судочинства України (докум. 2747–15, поточна редакц. — від 05.01.2017), де визначено, що публічна служба — це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади, органах місцевого самоврядування. Очевидно, це визначення є надмірно широким і викладено в цілях цього Кодексу. Адже від публічної служби, як мінімум, необхідно відокремлювати діяльність політиків на державних політичних посадах та суддів, так як за своєю природою ці посади не є службовими.

З огляду на інституційний аспект, публічна служба в найширшому розумінні може здійснюватися працівниками усіх організацій публічного сектору: органів державної влади (не лише виконавчої, але й законодавчої та судової влади), державних підприємств та установ, органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств та установ. Таким чином, до поняття публічної служби включають діяльність працівників усіх інституцій, які виконують публічні завдання, в тому числі діяльність державних або муніципальних лікарів, вчителів тощо [4; 12; 13; 18]. У вузькому розумінні в інституційному вимірі публічну службу розглядають як діяльність службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Функціональний аспект характерний тим, що завдання публічної адміністрації в багатьох країнах виконуються не лише органами публічного (державного та муніципального) сектору, але й делегуються громадським організаціям. Тобто, мова йде про розширення кола суб'єктів, залучених до виконання публічних функцій, і про визначення меж публічної служби через реалізацію публічних завдань [там само].

При виборі підходу до розуміння суті публічної служби, на наш погляд, варто керуватися потребами практики. Чи не тому, найбільш раціональним є інституційний підхід, який обмежує сферу публічної служби рамками публічної адміністрації, тобто в Україні це насамперед органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Провідна думка вчених полягає в тому, що засоби публічної взаємодії влади повинні бути спрямовані на забезпечення суспільної злагоди (з урахуванням ідентичності населення) на тлі ефективного використання матеріально-трудових і фінансових ресурсів в управлінні державними справами [5, с. 30–34].

Без сумніву, — фактори публічної взаємодії представників влади впливають на розвиток таких важливих сфер, як — політична, освітня, наукова, охорони здоров'я, соціального захисту громадян, рівня економічних показників тощо. Разом з тим, визнаючи публічне управління як явище складне і багатогранне, більшість учених вказують на те, що поки-що не існує сталого, вичерпного та загальноновизнаного його формулювання [5, с. 30–34]. До визначення публічного управління вчені підходять із позиції реального змісту діяльності або форм, яких воно набуває і в яких діє. Так, на думку А. Мельник, «публічне управління» зорієнтоване на реалізацію публічних (загальних) інтересів і включає такі складові, як: державне управління (суб'єктом є органи державної влади) і громадське управління (суб'єктом є громадські інституції) [11, с. 8–14].

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. У системі координат публічного управління визначальну роль відіграє державне управління, яке здійснює вплив на всі сфери суспільного життя.

Розуміння публічного управління, як процесу, 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 знаходимо у професора О. Оболенського [13, с. 27–33]. Інший український учений В. Авер'янов розглядає публічне управління, як «владно-організуючий вплив керуючих суб'єктів на спільну діяльність людей з метою їх впорядкування, координації та спрямування задля ефективного досягнення загальних (спільних) цілей і завдань цієї діяльності» [1, с. 78].

Розгляд публічного управління в системі координат українського сьогодення заслуговує врахування зарубіжної думки. Щодо терміну «публічне управління», то Програма розвитку ООН посилається на визначення, запропоноване американським ученим Дж. Шавріцом у Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування. На думку вченого, «публічне управління — це галузь практики і теорії,

яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне постачання, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом, та оцінки ефективності» [3, с. 322].

На думку професора з публічного управління Лювенського католицького університету К. Поллітта, термін «публічне управління» можна використовувати в таких аспектах, як: діяльність державних службовців і політиків; структури і процедури органів державної влади; системне вивчення чи то діяльності, чи то структур і процедур [20, с. 8].

Враховуючи наведене вище, доцільно підкреслити те, що категорія «публічне управління» є складною за своєю природою. Її систему легше описати, ніж надати чітке визначення. На нашу думку, більш доречним виглядає надання характеристики публічному управлінню, що допомагає зрозуміти її сутність.

На сьогодні система публічного управління охоплює багато підсистем. До її сфери інтересів належать політична, економічна, соціальна, адміністративна, правова, гуманітарна системи тощо. На сферу її формування та розвитку впливають як внутрішні (неврівноваженість соціально-політичної системи держави), так і зовнішні (геополітичні виклики, світові тенденції суспільних перетворень тощо) чинники.

Смислове наповнення визначення «публічне управління» здійснюється крізь призму розуміння його ролі у житті суспільства, держави та кожної окремої людини. Відбувається осучаснення смислового наповнення поняття «публічне управління» [12; 13; 14; 17; 18].

Можна зважити на те, що, як в Україні, так і в західних наукових колах, поки-що змістовно обґрунтовується теорія публічної влади, відповідно, і публічного управління. У науковій літературі часто термін «державне управління» використовується для опису категорії «публічне управління». Нерідко переклад з англійської на українську як термінів «public administration» («публічне адміністрування») та «public management» («публічне управління») здійснюється лише у визначенні «державне управління» [6; 10; 11; 19; 20; 21].

Це пояснюється тим, що українські науковці переважно в основу поняття державного управління закладають класичне бачення управління у державному секторі, запропоноване ще німецьким дослідником М. Вебером. Основними рисами такого державного управління є системне владне спрямування, витоками якого є державна воля, поширеність якої розповсюджується на все суспільне життя [1; 3; 14].

Варто відзначити, що саме веберівська класична модель управління превалює на сьогодні у державному секторі України. Визначення публічного управління як панівного в суспільних відносинах є

найліпшою демонстрацією того, яким чином в Україні сприймається та розуміється термін «державне управління».

Базовим механізмом державного управління є держава, тоді як ключовим аспектом публічного управління є народ. Саме тому, сучасний німецький дослідник публічного управління Г. Букерт зауважує, що «публічне управління не є якимось нейтральним, технічним процесом, натомість є діяльністю, яка тісно пов'язана із політикою, законом та громадянським суспільством» [21, с. 16].

Можна зауважити, що публічне управління не є тотожною дефініцією політичної діяльності. Публічне управління та політична діяльність як за своєю сутністю, так і за особливостями правового регулювання утворюють окремі соціальні інститути. Проте в загально суспільних процесах ці категорії тісно взаємодіють. Наприклад, через те, що політичні рішення, в більшості своїй, реалізуються через механізми публічного управління. Відповідно, публічне управління становить тип управлінської діяльності, що реалізується певними суб'єктами, насамперед органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Мається на увазі, для прикладу, що особливою характеристикою органів державної влади є те, що вони мають зовнішню спрямованість своєї діяльності. Публічне управління на рівні органів державної влади проявляється у зовнішніх відносинах органів виконавчої влади з іншими органами публічної влади, а також приватними особами.

У цілому уявляється доцільним підтримати наукове обґрунтування, що публічне управління та внутрішньо — управлінська діяльність органів державної влади відрізняються і за правовим регулюванням, юридичними наслідками, суб'єктним складом тощо [12, с. 127–128].

Можна погодитися з доктором юридичних наук Р. С. Мельник, що публічне управління є складним видом діяльності не лише у зовнішньому, але й у внутрішньому вимірі, оскільки здійснюється за допомогою численних засобів, які призводять до різних юридичних наслідків для об'єктів управлінського впливу [11, с. 8–14]. Важливо відзначити, якщо державне управління враховує реалізацію владних повноважень на основі закону, то публічне управління додатково фокусується на ефективності такого управління із забезпеченням максимального задоволення суспільних потреб.

Щодо здійснення публічного управління на рівні місцевого самоврядування, то пріоритетом у цьому напрямі є реалізація в Україні реформи місцевого самоврядування, що має на меті заміну успадкованої системи централізованої влади на децентралізацію.

Згідно із схваленим розпорядженням Кабінету Міністрів України No 333 від 01.04.2014 р. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, таких змін зазнає система управління в регіонах [15, с. 18].

В системі координат українського сьогодення, в умовах демократичних перетворень, зростає активність фахівців публічної служби і громадських структур в управлінні не тільки суспільними, а й державними справами [17; 18]. Це в свою чергу потребує від науковців заохочення управлінців усіх рівнів до спроможності та здатності безперервного підвищення освітнього рівня, удосконалення професійних знань, пов'язаних із професійно-публічною діяльністю.

Покладаємо надію, що децентралізація влади дозволить досягти важливих аспектів публічного управління на місцевому рівні. Таке управління має на меті покращити розвиток територіальних громад, які самі можуть здійснювати управлінський вплив на ті сфери, що потребують вдосконалення та розвитку і вирішення назрілих проблем сьогодення [15, с. 18].

Саме тому, відповідно до Рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті», виникає необхідність заохочувати представників широкої громадськості та окремих організацій, працювати разом для досягнення результатів [16]. На цьому наголошує і професор О. Оболенський, стверджуючи, що визначальними серед суб'єктів публічного управління є населення країни.

Саме люди визначають, стверджують, контролюють та оцінюють прямим або представницьким способами: цілі суб'єктів громадянського суспільства, зокрема органів публічного управління, стратегічні програмні рішення їх досягнення; шляхи задоволення потреб населення та вирішення значущих для спільноти поточних проблем [14, с. 3–10].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Складність завдань публічного управління полягає в тому, що зміни в структурах української державної влади, що спостерігаються впродовж останніх десятиліть, не спромоглися подолати громіздку, непрозору адміністративно-командну систему, створити ефективне публічне управління.

На жаль, у дослідженнях з публічного управління мало уваги приділяється антикризовим технологіям; не досить розробленими й обґрунтованими як у світовій, так і у вітчизняній практиці є механізми реалізації цілей публічного управління в кризових умовах, методів і процедур діяльності їх органів.

Отже, сьогодення криза української політики — це, передусім, криза довіри. Люди втратили довіру до політичних інститутів, до доброчесності провідних політиків та партій, спроможності інституцій державної влади та їх керівництва проводити реформи у демократичному напрямку, який виборола та однозначно проголосила Революція гідності.

У свою чергу, політики не довіряють ані один одному, ані суспільству і перестають покладатись на підтримку з боку громадян. Все це робить інститути влади неспроможними цілеспрямовано вести країну шляхом реформ.

Тому визначення стратегічних та перспективних напрямів реформування публічного управління за кращими європейськими та світовими стандартами передбачає комплексний підхід в системі координат українського сьогодення і вимагає соціально-справедливого управління державою, яке б забезпечило

гармонізацію державних інтересів та інтересів суспільства максимально та ефективно.

А це можливо завдяки вдосконаленню системи публічного управління та збалансування інтересів усіх членів суспільства.

Література

1. Авер'янов В.Б. Державне управління: Європейські стандарти, досвід та адміністративне право [Текст] / [В.Б. Авер'янов, В.А. Дерещ, А.М. Школик та ін.]; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К.: Юстиніан, 2007. — 288 с.
2. Бакуменко В.Д. Публічне адміністрування як процес вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень / В.Д. Бакуменко // Наукові розвідки з державного та муніципального управління: зб. наук. пр. академії муніципального управління. — No 1. — [Б. м.: б.в.], 2015. — С. 8–26.
3. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / 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.
4. Вернудіна І.В. Особливості публічного управління в Україні: цивілізаційний поступ та сучасні виклики / І.В. Вернудіна // Публічне управління: шляхи розвитку: матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (26 листопада 2014 р., м. Київ): у 2 т. Т. 1 / [за наук. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.А. Романюка, О.Ю. Оболенського]. — К.: НАДУ, 2014. — С. 30–32.
5. Войтович Р.В. Ефективність публічного управління в умовах пошуку нової геополітичної ідентичності України / Р.В. Войтович // Публічне управління: шляхи розвитку: матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (26 листопада 2014 р., м. Київ): у 2 т. Т. 1 / [за наук. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.А. Романюка, О.Ю. Оболенського]. — К.: НАДУ, 2014. — Т. 1. — С. 30–34.
6. Гавкалова Н.Л. Публічне управління: методологічний аспект / Н.Л. Гавкалова // Публічне управління: шляхи розвитку [Текст]: матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (26 листопада 2014 р., м. Київ): у 2 т. Т. 1 / [за наук. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.А. Романюка, О.Ю. Оболенського]. — К.: НАДУ, 2014. — С. 16–18.
7. Дацюк С. Хронічна політична криза.: Українська правда. Від 22 квітня 2016 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://blogs.pravda.com.ua/authors/datsuk/>
8. Дацюк С. Суть нинішнього надзвичайного стану в Україні. — Українська правда [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://blogs.pravda.com.ua/authors/datsuk/58a6bb95e2919/v>
9. Київський міжнародний інститут соціології провів опитування серед дорослого населення України щодо довіри до політичних діячів і суспільних інституцій: КМІС [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://24tv.ua/stalo_vidomo_komu_ukrayintsi_doviryayu
10. Лукіна Т.О. Роль освіти у становленні публічного управління та формуванні публічних цінностей в Україні / Т.О. Лукіна // Публічне управління: шляхи розвитку [Текст]: матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (26 листопада 2014 р., м. Київ): у 2 т. Т. 1 / [за наук. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.А. Романюка, О.Ю. Оболенського]. — К.: НАДУ, 2014. — С. 28–30.
11. Мельник Р.С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації / Мельник Р.С. // Адміністративне право і процес [Текст]. — 2013. — No 1. — С. 8–14.
12. Міненко М.А. Публічне управління: теорія та методологія [Текст]: монографія / М.А. Міненко. — К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2014. — 404 с.
13. Оболенський О.Ю. Розвиток суспільства та публічне управління / О.Ю. Оболенський // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України [Текст]. — 2013. — No 3. — С. 27–33.
14. Оболенський О.Ю. Публічне управління: цивілізаційний тренд, наукова теорія і напрям освіти / О.Ю. Оболенський // Публічне управління: шляхи розвитку [Текст]: матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (26 листопада 2014 р., м. Київ): у 2 т. Т. 1 / [за наук. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.А. Романюка, О.Ю. Оболенського]. — К.: НАДУ, 2014. — С. 3–10.
15. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України No 333-р від 01.04.2014 р. / Офіційний вісник України [Текст]. — 2014. — No 30. — С. 18.
16. Рекомендація 19 (2001) Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_739/print1434383148941920.
17. Стадник М.М. Публічне управління як чинник сталого розвитку / М.М. Стадник, В.С. Дяченко // Публічне управління: шляхи розвитку [Текст]: матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (26 листопада 2014 р., м. Київ): у 2 т. Т. 1 / [за наук. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.А. Романюка, О.Ю. Оболенського]. — К.: НАДУ, 2014. — С. 39–41.

18. Шарий В. І. Сутність надання послуг у публічному управлінні / В. І. Шарий / Публічне управління: шляхи розвитку [Текст]: матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (26 листопада 2014 р., м. Київ): у 2 т. Т. 1 / [за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського]. — К.: НАДУ, 2014. — С. 27, 28.

19. UN Public Administration Glossary [Electronic resource] / UN Public Administration programmer / Access mode: <http://www.unpan.org/DPADM/ProductsServices/Glossary/tabid/1395/language/en-US/Default.aspx>

20. Pollitt C. Public Management Reform: A Comparative Analysis [Text] / C. Pollitt, G. Bouckaert. — Oxford: University Press, 2004. — P. 12–13.

21. Bouckaert G. Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda [Text] / G. Bouckaert. — Berlin: Duncker & Humblot, 2002. — P. 26.

References

1. Aver'ianov V. B. Derzhavne upravlinnia: Yevropeiski standarty, dosvid ta administratyvne pravo [Tekst] / [V. B. Aver'ianov, V. A. Derets, A. M. Shkolyk ta in.]; zazah. red. V. B. Aver'ianova. — K.: Yustynian, 2007. — 288 s.

2. Bakumenko V. D. Publichne administruvannia yak protses vyroblennia, pryiniattia ta vykonannia upravlinskykh rishen / V. D. Bakumenko // Naukovi rozvidky z derzhavnoho ta munitsypalnoho upravlinnia: zb. nauk. pr. akademii munitsypalnoho upravlinnia. — No 1. — [B. m.: b. v.], 2015. — S. 8–26.

3. Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia [Tekst] / uklad.: Yu. P. Surmin, V. D. Bakumenko, A. M. Mykhnenko [ta in.]; za red. Yu. V. Kovbasiuka, V. P. Troshchynskoho, Yu. P. Surmina. — K.: NADU, 2010. — 820 s.

4. Vernudina I. V. Osoblyvosti publichnoho upravlinnia v Ukraini: tsyvilizatsiyni postup ta suchasni vyklyky / I. V. Vernudina // Publichne upravlinnia: shliakhy rozvytku: mater. nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uch. (26 lystopada 2014 r., m. Kyiv): u 2 t. T. 1 / [za nauk. red. Yu. V. Kovbasiuka, S. A. Romaniuka, O. Yu. Obolenskoho]. — K.: NADU, 2014. — S. 30–32.

5. Voitovych R. V. Efektyvnist publichnoho upravlinnia v umovakh poshuku novoi heopolitychnoi identychnosti Ukrainy / R. V. Voitovych // Publichne upravlinnia: shliakhy rozvytku: mater. nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uch. (26 lystopada 2014 r., m. Kyiv): u 2 t. T. 1 / [za nauk. red. Yu. V. Kovbasiuka, S. A. Romaniuka, O. Yu. Obolenskoho]. — K.: NADU, 2014. — T. 1. — S. 30–34.

6. Havkalova N. L. Publichne upravlinnia: metodolohichniy aspekt / N. L. Havkalova // Publichne upravlinnia: shliakhy rozvytku [Tekst]: mater. nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uch. (26 lystopada 2014 r., m. Kyiv): u 2 t. T. 1 / [za nauk. red. Yu. V. Kovbasiuka, S. A. Romaniuka, O. Yu. Obolenskoho]. — K.: NADU, 2014. — S. 16–18.

7. Datsiuk S. Khronichna politychna kryza.: Ukrainska pravda. Vid 22 kvitnia 2016 [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu: <http://blogs.pravda.com.ua/authors/datsuk/>

8. Datsiuk S. Sut nynishnoho nadzvychainoho stanu v Ukraini. — Ukrainska pravda [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu: <http://blogs.pravda.com.ua/authors/datsuk/58a6bb95e2919/v>

9. Kyivskiy mizhnarodnyi instytut sotsiologii proviv opytuvannia sered dorosloho naselennia Ukrainy shchodo doviry do politychnykh diiachiv i suspilnykh instytutstii: KMIS [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu: http://24tv.ua/stalo_vidomo_komu_ukrayintsi_doviryayu

10. Lukina T. O. Rol osvity u stanovlenni publichnoho upravlinnia ta formuvanni publichnykh tsinnosti v Ukraini / T. O. Lukina // Publichne upravlinnia: shliakhy rozvytku [Tekst]: mater. nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uch. (26 lystopada 2014 r., m. Kyiv): u 2 t. T. 1 / [za nauk. red. Yu. V. Kovbasiuka, S. A. Romaniuka, O. Yu. Obolenskoho]. — K.: NADU, 2014. — S. 28–30.

11. Melnyk R. S. Katehoriia «publichne upravlinnia» u novii interpretatsii / Melnyk R. S. // Administratyvne pravo i protses [Tekst]. — 2013. — No 1. — S. 8–14.

12. Minenko M. A. Publichne upravlinnia: teoriia ta metodolohiia [Tekst]: monohrafiia / M. A. Minenko. — K.: Kyiv. nats. torh.-ekon. un-t, 2014. — 404 s.

13. Obolenskyi O. Yu. Rozvytok suspilstva ta publichne upravlinnia / O. Yu. Obolenskyi // Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy [Tekst]. — 2013. — No 3. — S. 27–33.

14. Obolenskyi O. Yu. Publichne upravlinnia: tsyvilizatsiyni trend, naukova teoriia i napriam osvity / O. Yu. Obolenskyi // Publichne upravlinnia: shliakhy rozvytku [Tekst]: mater. nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uch. (26 lystopada 2014 r., m. Kyiv): u 2 t. T. 1 / [za nauk. red. Yu. V. Kovbasiuka, S. A. Romaniuka, O. Yu. Obolenskoho]. — K.: NADU, 2014. — S. 3–10.

15. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy No 333-r vid 01.04.2014 r. / Ofitsiyni visnyk Ukrainy [Tekst]. — 2014. — No 30. — S. 18.

16. Rekomendatsiia 19 (2001) Komitetu ministriv Rady Yevropy «Pro uchast hromadian u mistsevomu publichnomu zhytti» [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_739/print1434383148941920.

17. Stadnyk M. M. Publichne upravlinnia yak chynnyk staloho rozvytku / M. M. Stadnyk, V. S. Diachenko // Publichne upravlinnia: shliakhy rozvytku [Tekst]: mater. nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uch. (26 lystopada 2014 r., m. Kyiv): u 2 t. T. 1 / [za nauk. red. Yu. V. Kovbasiuka, S. A. Romaniuka, O. Yu. Obolenskoho]. — K.: NADU, 2014. — S. 39–41.

18. Sharyi V. I. Sutnist nadannia posluh u publichnomu upravlinni / V. I. Sharyi // Publichne upravlinnia: shliakhy rozvytku [Tekst]: mater. nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uch. (26 lystopada 2014 r., m. Kyiv): u 2 t. T. 1 / [za nauk. red. Yu. V. Kovbasiuka, S. A. Romaniuka, O. Yu. Obolenskoho]. — K.: NADU, 2014. — S. 27, 28.

19. UN Public Administration Glossary [Electronic resource] / UN Public Administration programmer / Access mode: <http://www.unpan.org/DPADM/ProductsServices/Glossary/tabid/1395/language/en-US/Default.aspx>

20. Pollitt C. Public Management Reform: A Comparative Analysis [Text] / C. Pollitt, G. Bouckaert. — Oxford: University Press, 2004. — P. 12–13.

21. Bouckaert G. Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda [Text] / G. Bouckaert. — Berlin: Duncker & Humblot, 2002. — P. 26.

Chaplay Iryna

*PhD in Public Administration, Executive Director of the Presidium of the
All-Ukrainian Assembly of Doctors of Public Administration;
PhD Student of the Department of Public Administration
Interregional Academy of Personnel Management*

Чаплай Ірина Віталіївна

*кандидат наук з державного управління,
Виконавчий директор Президії Всеукраїнської асамблеї
докторів наук з державного управління;
докторант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональна Академія управління персоналом*

Чаплай Ирина Витальевна

*кандидат наук по государственному управлению,
Исполнительный директор Президиума Всеукраинской ассамблеи
докторов наук по государственному управлению;
докторант кафедры публичного администрирования
Межрегиональная Академия управления персоналом*

ORCID: 0000-0003-4927-0610

DOI: 10.25313/2617-572X-2018-1-4123

MODERN POTENTIAL OF STATE EDUCATION MANAGEMENT IN UKRAINE

СУЧАСНИЙ ПОТЕНЦІАЛ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ

СОВРЕМЕННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ В УКРАИНЕ

Summary. Education is one of the most important areas of public administration. Employees of higher educational establishments should maintain contacts and actively cooperate with international and domestic scientific research, educational institutions, mass media, media and public organizations on issues related to the coverage of relevant information on the development of education and science. As part of the cooperation, international forums, conferences, congresses should be held. At the same time, the authorities within the limits of their competence should constantly inform their citizens about the intentions of the administration in improving the provision of educational services, holding competitions, etc. measures aimed at improving the work of research institutions. Special programs should be developed that could provide a real opportunity to assess the actions of the administration that it aims to improve education services. It is necessary to introduce new forms of educational services for pre-schoolers, to expand the network of kindergartens, taking into account the positive demographic situation, to take into account, when designing and building houses, the possibility of placing compact (built-in) nurseries and the like on the ground floor.

The article determines that the main tasks of the educational process are:

- studying and generalizing the experience of preparing scientific and pedagogical and scientific workers in educational and scientific institutions of Ukraine and other countries;
- developing on this basis perspective proposals on improvement of the main directions of the department's activities for its development;
- operational management of the educational process at the department; creation of the necessary conditions for effective preparation of applicants for scientific degrees of dissertation research;
- widespread involvement of practical workers in education and science in pursuit of research activities and to increase its effectiveness, etc.

Key words: public administration, education, personnel potential, self-development, self-improvement.

Анотація. Освіта є однією з найголовніших сфер державного управління. Обґрунтовано, що працівники вищих навчальних закладів повинні постійно підтримувати зв'язки та активно співпрацювати з міжнародними та вітчизняними науковими-дослідними, освітніми установами, засобами масової інформації, медійними та громадськими організаціями з питань висвітлення актуальної інформації з розвитку освіти і науки. У рамках співпраці мають проводитися міжнародні форуми, конференції, з'їзди. Разом із тим органи влади у межах своєї компетенції мають постійно інформувати своїх громадян про наміри адміністрації в питаннях поліпшення надання освітніх послуг, проведення конкурсів чи ін. заходів, що спрямовані на покращення роботи науково-дослідних закладів. Мають бути розроблені спеціальні програми, які могли б дати реальну можливість оцінити дії адміністрації, які вона спрямовує на вдосконалення послуг в освіті. Необхідно впроваджувати нові форми освітніх послуг для дошкільнят, розширювати мережу дитячих садків з урахуванням позитивної демографічної ситуації, враховувати при проектуванні і будівництві житлових будинків можливість розміщення на перших поверхах компактних (вбудованих) ясел-садків тощо.

У статті визначено, що основними завданнями навчального процесу є:

- вивчення та узагальнення досвіду підготовки науково-педагогічних і наукових працівників в освітніх і наукових установах України та інших держав, розробка на цій основі перспективних пропозицій щодо вдосконалення основних напрямків діяльності науки для її розвитку;
- оперативне управління навчально-виховним процесом у вищих навчальних закладах;
- створення необхідних умов для ефективного підготовки здобувачами наукових ступенів дисертаційних досліджень;
- широке залучення практичних працівників освіти та науки до заняття науково-дослідницькою діяльністю і для підвищення її результативності тощо.

Ключові слова: державне управління, освіта, кадровий потенціал, саморозвиток, самовдосконалення.

Аннотация. Образование является одной из главных сфер государственного управления.

Работники высших учебных заведений должны постоянно поддерживать связи и активно сотрудничать с международными и отечественными научными исследовательскими, образовательными учреждениями, средствами массовой информации, медийными и общественными организациями по вопросам освещения актуальной информации по развитию образования и науки. В рамках сотрудничества должны проводиться международные форумы, конференции, съезды. Вместе с тем органы власти в пределах своей компетенции должны постоянно информировать своих граждан о намерениях администрации в вопросах улучшения предоставления образовательных услуг, проведения конкурсов или др. мероприятий, направленных на улучшение работы научно-исследовательских учреждений. Должны быть разработаны специальные программы, которые могли бы дать реальную возможность оценить действия администрации, которые она направляет на совершенствование услуг в образовании. Необходимо внедрять новые формы образовательных услуг для дошкольников, расширять сеть детских садов с учетом положительной демографической ситуации, учитывать при проектировании и строительстве жилых домов возможность размещения на первых этажах компактных (встроенных) яслей-садов и тому подобное.

В статье определено, что основными задачами учебного процесса являются:

- изучение и обобщение опыта подготовки научно-педагогических и научных работников в образовательных и научных учреждениях Украины и других государств, разработка на этой основе перспективных предложений по совершенствованию основных направлений деятельности науки для ее развития;
- оперативное управление учебно-воспитательным процессом в высших учебных заведениях;
- создание необходимых условий для эффективной подготовки соискателями ученых степеней диссертационных исследований;
- широкое привлечение практических работников образования и науки к занятию научно-исследовательской деятельностью и повышения ее результативности и тому подобное.

Ключевые слова: государственное управление, образование, кадровый потенциал, саморазвитие, самосовершенствование.

Formulation of the problem. It is not in vain that one of the most popular slogans has always been: “Cadres decide everything!”. Who would have thought that I. Stalin said this in 1935?! Specifying his opinion, the leader, having created a giant pyramid of personnel, said: “If we have good and numerous personnel in the state apparatus, economy, politics, army, agriculture, our country will be unbeatable. If we do not have such personnel, we will be “lame in both feet”. And today, these words sound very modern, especially if you recall that the gov-

ernment modernization programs of the industry, or programs for the transition of the domestic economy to the European development mode are being implemented in Ukraine with some kind of difficulties [1].

Analysis of recent research and publications. We know such scientists as V. Borysova, B. Haevskyi [3], V. Hrynevych, L. Ionyn, A. Kolodiy, V. Lugovyi [1], N. Lukashevych [2], A. Rybalkin, Y. Romanenko [5], S. Sydorenko, L. Chernousova and others researchers who work on the methodological development of the issues of public administration in the field of educa-

tion. However, scientists focus on improving the level of education as a whole, without paying due attention to the need for dialogue interaction between state authorities and educators which is extremely important for improving the organizing influence of the state on social relations in the field of education in general.

Purpose of the article: to analyze problems of the current potential of education management in Ukraine.

Presentation of main material. Today, the main task of public administration bodies in education and science is the formation of a new quality of education that affects changes in its structure, organization, content, personnel potential, regional inquiries, and so on. A modern educator must be able to work in new conditions, be mobile, creative, purposeful and initiative, strive for constant self-development and self-improvement, to ensure the variability of the educational process.

Current leaders talk about “human capital” and “social capital”, however, in essence, it is all about staff shortages (I. Stalin talked about the personnel “famine”), the lack of people capable of solving their own socially significant task. No wonder one of the most successful businesses in the modern world is headhunting (literally: “head hunting”), which is to search for firms of highly skilled professionals and managers [2]. Therefore, the theme of the staffing of public administration at all levels and in all spheres of activity should be considered an important issue.

Further we anatomize that one of the topical issues of the development of the educational industry in modern conditions is to ensure the economic efficiency of its functioning. This is connected with the optimization of the educational network, which should be understood not as a thoughtless reduction of educational institutions and personnel, but as a search for the most effective model of work. Moreover, the targeted influence on the change of the education state is carried out not only by the state but also by society and the public. Optimization should not worsen the functioning of the industry as a whole. Released resources need to be directed to its development. It is necessary to learn to live with less means, but not to the detriment of the system. Moreover, the efforts of the education authorities should be aimed at ensuring availability of pre-school education in cities, the formation of its effective model and quality improvement in rural areas [3]. It is necessary to introduce new forms of educational services for preschoolers, to expand the network of kindergartens, taking into account the positive demographic situation, to take into account the possibility of placing compact (built-in) nurseries on the ground floor and the like when designing and building houses.

Profile education is in the center of high attention. In the system of general secondary education it is necessary to build a model that can function effectively in the new economic, legal, organizational and social

conditions. It is important not to admire quantitative indicators, but to keep on the constant control the qualification level of teachers working in profile classes and groups, the educational and material base of teaching profile subjects, the effectiveness of the educational process, including the olympic movement. In the system of vocational education it is necessary to interact more closely with the organizations-customers of personnel, to form optimal volumes and structure of training specialists, taking into account the perspective needs of high-tech branches of economy and social sphere, to expand and provide target training of personnel [4].

The urgency of the study of personnel policy as a factor in the development of public administration in education is determined by its importance for the modern development of the Ukrainian economy, for the formation of a competitive innovative industrial complex geared towards job creation, productivity growth, the development of high technology and knowledge-intensive industries, and increasing the competitiveness of “traditional” economic activities [5; 6].

The key importance of personnel in the process of functioning and development of public administration has led to the attention that attracted and still attracts so-called “personnel factor”, often acting as the main reason for the low efficiency of the state or economic mechanism. It is they, the cadres, who mostly (if not always), are the main reason for “slipping”, or even “sabotaging” the decisions of the leadership. Therefore, it is hardly surprising that the person who declared: “Cadres ... of all the capital that exists in the world, the most valuable capital”, almost immediately after that, conducted several serious personnel “purges” in power, state and economic structures. Everything is logical: once the staffs act as a key factor in the functioning of public administration (no matter what level and scope of activity), they are responsible for the shortcomings in the work of these systems [7].

Conclusions. Therefore, institutions of higher education in Ukraine should take into account the actual staffing needs of the state when opening new specialties and determining the control numbers of admission. Today, our state needs specialists involved in transport and logistics infrastructures, cross-border services, agriculture, preservation of natural and cultural assets, development of internal and external tourism, ecotechnologies and small innovative enterprises, exports, information services [8].

There are many unresolved issues in educational activities. Work in this direction should include the construction of a regional model based on historical and cultural features of Ukraine, sports and educational infrastructure. The task of teachers is to create an individual trajectory for development for each child, to help realize intellectual and creative abilities in interesting and useful activities, to provide secondary employment of minors, to develop effective mechanisms for combating harmful habits and various dependencies, etc.

References

1. Lugovyi V. I. (2008), *Upravlinnya osvityou* [Education Management], Yurinkom Inter, Kyiv, Ukraine.
2. Lukashevich N. P. and Solodkov V. T. (1997), *Sociologiya obrazovaniya: konspekt lekcij* [Sociology of Education: a summary of lectures], MAUP, Kyiv, Ukraine.
3. Gaevskiy B. A. (1998), *Osnovi nauki upravlinnya* [Fundamentals of Management Science], MAUP, Kyiv, Ukraine.
4. Beschantniy V. M. (2008), «Priorities for the further development of public administration in the field of education», *Derzhava ta regioni*, vol. 4, pp. 14–18.
5. Andrzej Ferens. Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach? Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych. Przewodnik dla samorządów Praca zbiorowa pod redakcją merytoryczną ekspertów Polskiego Instytutu Demokracji Lokalnej / Andrzej Ferens, Robert Kondas, Ilona Matysiak, Grzegorz Rzeźnik, Mariusz Szyrski. — Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, 2010. — 145 s.
6. Nations in Transit — Ukraine (2011) [Електронний ресурс] / Сайт: Freedom House. — Режим доступу: http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/inline_images/NIT-2011-Ukraine.pdf
7. The 2009 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia 13th Edition — June 2010 [Електронний ресурс] / Сайт: International Center for Not-for-Profit Law (ICNL). — Режим доступу: <http://www.icnl.org/research/resources/regional/NGOSICEE2009.pdf>
8. Romanenko Y. A., Chaplay I. V. Sustainable economic growth of the small and medium businesses in Ukraine on the basis of innovation development of diversified economy / Y. A. Romanenko I. V. Chaplay // Науковий вісник Полісся. — 2016. — № 3 (2016). — С. 134–139.

Література

1. Луговий В. І. Управління освітою / В. І. Луговий // Енциклопедія освіти. — К.: АПН України, Юрінком Інтер, 2008. — С. 944–945.
2. Лукашевич Н. П. Социология образования: конспект лекций / Н. П. Лукашевич, В. Т. Солодков; под ред. Н. П. Лукашевича. — К.: МАУП, 1997. — 224 с.
3. Гаєвський Б. А. Основи науки управління: навч. посіб. / Б. А. Гаєвський. — К.: МАУП, 1998. — 112 с.
4. Бесчастний В. М. Пріоритети подальшого розвитку державного управління в галузі освіти / В. М. Бесчастний // Держава та регіони. — 2008. — № 4. — С. 14–18. — (Серія: Державне управління).
5. Andrzej Ferens. Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach? Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych. Przewodnik dla samorządów Praca zbiorowa pod redakcją merytoryczną ekspertów Polskiego Instytutu Demokracji Lokalnej / Andrzej Ferens, Robert Kondas, Ilona Matysiak, Grzegorz Rzeźnik, Mariusz Szyrski. — Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, 2010. — 145 s.
6. Nations in Transit — Ukraine (2011) [Електронний ресурс] / Сайт: Freedom House. — Режим доступу: http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/inline_images/NIT-2011-Ukraine.pdf
7. The 2009 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia 13th Edition — June 2010 [Електронний ресурс] / Сайт: International Center for Not-for-Profit Law (ICNL). — Режим доступу: <http://www.icnl.org/research/resources/regional/NGOSICEE2009.pdf>
8. Romanenko Y. A., Chaplay I. V. Sustainable economic growth of the small and medium businesses in Ukraine on the basis of innovation development of diversified economy / Y. A. Romanenko I. V. Chaplay // Науковий вісник Полісся. — 2016. — № 3 (2016). — С. 134–139.

УДК 327.5(477)

Романенко Євген Олександрович

доктор наук з державного управління, професор,

Заслужений юрист України,

Президент Всеукраїнської асамблеї докторів наук з державного управління;

проректор

Міжрегіональна Академія управління персоналом

Романенко Евгений Александрович

доктор наук по государственному управлению, профессор,

Заслуженный юрист Украины,

Президент Всеукраинской ассамблеи докторов наук по государственному управлению;

проректор

Межрегиональная Академия управления персоналом

Romanenko Yevhen

Doctor of Science in Public Administration, Professor,

Honored Lawyer of Ukraine,

President of the Ukrainian Assembly of Doctors of Science

in Public Administration;

Vice-Rector

Interregional Academy of Personnel Management

ORCID: 0000-0003-2285-0543

DOI: 10.25313/2617-572X-2018-1-4150

ІСТОРИЧНІ ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ У ПРОЦЕСІ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНО-ПОЛІТИЧНОГО РЕЖИМУ

ИСТОРИЧЕСКИЕ ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ В ПРОЦЕССЕ ТРАНСФОРМАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕЖИМА

HISTORICAL STAGES OF THE FORMATION OF PUBLIC SCRUTINY IN THE PROCESS OF TRANSFORMATION OF THE STATE POLITICAL REGIME

Анотація. У статті розглянуто, що в сучасних умовах розвитку української держави на демократичних засадах все більшого значення набуває залучення громадян до вирішення нагальних питань сьогодення. Важливим вбачається забезпечення продуктивної співпраці системи державного управління з суспільством, постійний взаємообмін думок та вироблення державної політики з урахуванням інтересів громадян. Відзначено, що історично, громадянський потенціал розвивався завдяки розподілу прав людини та громадянина. Так громадянське суспільство виплекало основну свою ідею – особистість з індивідуальною свободою та приватною власністю. Саме така ідея полягла в основу концепції громадянського суспільства. Громадянство є правовим поняттям. Ідея громадянства полягає в тому, що всі члени суспільства, за виключенням осіб, що законно лишені прав, є громадянами незалежно від свого соціально-економічного чи освітнього статусу, і незалежно від того, наскільки вони реалізуються чи мають бажання реалізувати себе як громадянина. Визначено, що протягом минулого століття в державах світу було вироблено немало публічних інститутів, що забезпечували різні форми взаємодії між громадянським суспільством і державою та відповідали своєму часу й умовам політичного життя. Обґрунтовано думку про те, що сучасний етап реформування державного управління в процесі демократичного транзиту в Україні позначений інтенсивним пошуком принципово нових рішень і глибоких перетворень у всіх сферах життя держави та суспільства на шляху демократичного державотворення. Ключовим механізмом реформування державного управління має стати демократизація, що сьогодні є однією з найпоширеніших та найістотніших складових світового політичного процесу.

Виділено історичні етапи становлення суспільного розвитку за чотирма етапами трансформації державно-політичного режиму (з датами для країн Європи).

Ключові слова: суспільний розвиток, державне управління, державно-політичний режим, демократизація, неполітичні організації суспільного життя.

Аннотация. В статье рассмотрено, что в современных условиях развития украинского государства на демократических началах все большего значения приобретает привлечение общественности к решению насущных вопросов современности. Важным при этом есть обеспечение продуктивности взаимодействия системы государственного управления с обществом, постоянный взаимообмен мыслями и разработка государственной политики с учетом интересов общественности. Отмечено, что исторически, общественный потенциал развивался благодаря распределению прав человека и гражданина. Так общество взрастило основную свою идею – личность с индивидуальной свободой и частной собственностью. Именно такая идея легла в основу концепции гражданского общества. Гражданство является правовым понятием. Идея гражданства заключается в том, что все члены общества, за исключением лиц, законно лишённых прав, есть гражданами в независимости от своего социально-экономического или образовательного статуса, и в независимости от того, насколько они имеют желание реализовать себя как граждане. Определено, что в течении прошлого века в государствах стран было основано множество публичных институтов, что обеспечивали различные формы взаимодействия между гражданским обществом и государством и соответствовали своему времени и условиям политической жизни. Обосновано мнение о том, что современный этап реформирования государственного управления в процессе демократического транзита в Украине отмечен интенсивным поиском принципиально новых решений и глубоких преобразований во всех сферах жизни государства и общества на пути демократического государствоворения. Ключевым механизмом реформирования государственного управления должна стать демократизация, что сегодня является одной из самых распространенных и самых существенных составляющих мирового политического процесса.

Выделены исторические этапы становления общественного развития по четырем этапам трансформации государственно-политического режима (с датами для стран Европы).

Ключевые слова: общественное развитие, государственное управление, государственно-политический режим, демократизация, неполитические организации общественной жизни.

Summary. The article considers that in modern conditions of the development of the Ukrainian state on a democratic basis, the involvement of the public in solving urgent problems of the modern world becomes more important. Important at the same time is ensuring the productiveness of interaction between the public administration system and society, the constant exchange of thoughts and the development of public policy, taking into account the interests of the public. It is noted that historically, the social potential developed due to the distribution of the person and the citizen. So the society has grown up with the idea of its own – a person with an idyllic cedar and a private community. This is exactly the idea that lies behind the concept of civil society. Citizenship is the right way. The idea of citizenship is that all members of society, with the exception of persons deprived of their rights, are citizens regardless of their social, economic or educational status, and regardless of how much they want to realize themselves as citizens. It was determined that during the last century a lot of public institutions were founded in the countries of the countries, which provided various forms of interaction between civil society and the state and corresponded to their time and political conditions. The author substantiates the opinion that the modern stage of the reform of public administration in the process of democratic transit in Ukraine is marked by an intensive search for fundamentally new solutions and rapid transformations in all spheres of life of the state and society along the path of a democratic state-building. A key mechanism for reforming public administration should be democratization, which today is one of the most widespread and most significant components of the global political process.

The historical stages of the development of social development in four stages of the transformation of the state-political regime (with dates for the European countries) are singled out.

Key words: social development, public administration, state-political regime, democratization, non-political organizations of public life.

Постановка проблеми. Відродження інтересу до громадянського суспільства відбулося особливо в другій половині ХХ сторіччя. До цього часу інтерес до громадянського суспільства був дещо втрачений, такому становищу, в першу чергу, посприяли різні соціально-політичні причини того часу. Так, перша половина ХХ ст. була часом, коли йшли війни, велику кількість країн охопила тоталітарна влада, що поглинула суспільство і встановлювала над ним повний контроль. Диктування своєї волі народам з боку влади, по суті, зводила нанівець актуальність теми громадянського потенціалу, як

позадержавної сфери, яка може їй протистояти та впливати через свої інститути. В ХХ ст. мало місце прояв двох тенденцій: розвиток громадянського суспільства через демократизацію, гарантії прав людини, альтернативну політику та протидію цьому розвитку з використанням репресій і плутодемократії. Тоталітарні режими фашизму та комунізму, маніпулюючи політичними і соціальними інтересами мас, витіснили з політичного життя основні громадянські інститути або придушили їх [1].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемою взаємодії органів публічної влади

з громадськістю в системі державного управління займалися такі вчені, як О. Бабінова, В. Бакуменко, Н. Драгомирецька, А. Колодій, О. Крутій, О. Литвиненко, Н. Нижник, Г. Почепцов, М. Пухтинський, В. Ребало, Ю. Сурмін, В. Тертичка, В. Токовенко, І. Чаплай та ін.

Мета статті: проаналізувати історичні етапи становлення суспільного розвитку у процесі трансформації державно-політичного режиму.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасний етап розвитку громадянського потенціалу в основному припав на другу половину XX ст.. Громадянське суспільство в цей час починає виходити з теоретичного його осмислення і переходить в площину практичного втілення в життя суспільств. Громадянське суспільство стає посередником між державою та особою, приватними та загальними інтересами. Велику роль починають відігравати недержавні та неполітичні організації суспільного життя. Виникають і поширюються різні його форми.

Однак, в громадянському суспільстві поняття громадянина дещо змінюється та набуває іншого значення. В громадянському суспільстві це поняття передусім ідеалізує громадянина, як такого, що має активну позицію та реалізує свої громадянські права. В юридичному ж розумінні поняття громадянин зводиться до надання йому певних прав і свобод і володіння ним приватною власністю, професією чи технічними вміннями не обумовлює його бажання і готовність до виконання своїх громадянських привілеїв і обов'язків. Сучасний громадянський потенціал створюється за допомогою певних форм самоконструювання та самообілізації. Він інституалізується за допомогою законів, суб'єктивних прав, що стабілізують соціальну диференціацію. Незалежна діяльність та інституалізація не обов'язково пов'язані між собою, вони можуть здійснюватися окремо один від одного, однак в перспективі ці процеси складають обов'язкову умову громадянського суспільства» [2].

На сучасному етапі відбуваються інституціональне оформлення та впровадження інтерактивних механізмів взаємодії влади та суспільства, активне включення громадян до процесу управління, створення нових форм співпраці та формування нового простору публічної політики, сконструйованого не тільки за траєкторією «згори — вниз», але й за траєкторією «знизу — вгору».

У країнах, які стали на шлях постіндустріального розвитку, ієрархічна система управління перестала задовольняти сучасні вимоги систем. Поступово домінуючим стає співробітництво, управління й комунікації, засновані на індивідуальному використанні інформаційних технологій у процесі взаємодії між владою та суспільством [3].

Сучасний етап реформування державного управління в процесі демократичного транзиту в Україні

позначений інтенсивним пошуком принципово нових рішень і глибоких перетворень у всіх сферах життя держави та суспільства на шляху демократичного державотворення. Ключовим механізмом реформування державного управління має стати демократизація, що сьогодні є однією з найпоширеніших та найістотніших складових світового політичного процесу.

Принципову роль у цьому відіграє ціннісний підхід, адже в сучасному світі не економічні, не воєнні, а саме гуманітарні аспекти є визначальними для світового розвитку, точніше, навіть не для розвитку, а для збереження людського світу у бажаній якості [4]. Окремі дослідники говорять не про злам, а про «соціальний зсув» ціннісної системи, що є більш коректним, оскільки насправді не відбувається повної руйнації старої ціннісної системи, а здійснюється органічне вбудовування в її основу новітніх цінностей, що відіграватимуть в подальшому провідну фундаментальну роль. Розглядаючи соціально-філософські аспекти модернізації, Л. Поляков визначає соціальний зсув як «радикальне перетворення одного з базисних принципів суспільства архаїчного типу, що сприяє трансформації цього суспільства у сучасне» [5]. На мою думку, очевидно, що такі перетворення є надзвичайно глибокими, вони зачіпають не тільки інститути та практики державної конструкції, а суспільство в цілому аж до кожного окремого громадянина. На певний період держава в нових умовах відновлює свою здатність до виконання функцій впорядкування суспільного життя та розподілу ресурсів життєдіяльності, а нова система цінностей займає місце старої і поступово сама стає традиційною. Однак нові «виклики» й ускладнення умов існування в світі викликають все нові й нові «хвилі», які на новому й новому рівні структурно повторюють той же самий рух від інноваційної новизни та прогресивності певної цінності та обумовлених нею механізмів державного управління до її поступового перетворення на гальмо суспільного розвитку.

Таким чином, хвилі та цикли історичного розвитку являють собою «своєрідний механізм політичних та соціально-економічних змін, механізм реалізації та закріплення великих історичних зсувів в еволюції людини та суспільства» [6].

Висновки. Отже, становлення суспільного розвитку у процесі трансформації державно-політичного режиму як бази для створення ефективної системи державного управління в Україні є відносно новим питанням, вивченню теоретичних основ якого поки що приділена недостатня увага. Це одне з ключових питань соціуму, від якого залежить його політична облаштованість і стабільність. Це пов'язано з тим, що громадянське суспільство визначає зміст державної влади, а характер державної влади, у свою чергу, впливає на розвиток громадянського суспільства [7].

Література

1. Висоцький О. Ю. «Громадська думка як головний об'єкт впливу легітимаційних технологій» / О. Ю. Висоцький // Гілея: науковий вісник. — 2012. — № 2 (57). — 450 с.
2. Дмитренко О. С. «Громадська думка і розвиток демократії в Україні» / О. С. Дмитренко // Вісник Державної академії керівних кадрів культури і мистецтв — 2009 р. — № 2., 120 с. — С. 27.
3. Баранов Н. А «Современная демократия: эволюционный подход» / Н. А. Баранов. — СПб.: Балт. гос. техн. ун-т., 2007. — 208 с. — С. 70.
4. Лановенко О. П. «XXI век: мир между прошлым и будущим. Культура как системообразующий фактор международной и национальной безопасности» / О. П. Лановенко. — К.: Стилос, 2004. — 572 с. — С. 24.
5. Поляков Л. И. «Методология исследования российской модернизации» / Л. И. Поляков // Политические исследования. — 1997. — № 3. — С. 5–15. — с. 13.
6. Пантин В. И. «Волны и циклы социального развития: Цивилизационная динамика и процессы модернизации» / В. И. Пантин. — М.: Наука, 2004. — 246 с. — с. 12.
7. Бойчук М. А. «Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії» / М. А. Бойчук. — К.: Атлант ЮЕМСІ, 2007. — 207 с. — с. 55.

References

1. Vysotskyi, O. Yu. (2012). Hromadska dumka yak holovnyi ob'ekt vplyvu lehitymatsiinykh tekhnolohii [Public Opinion as the main object of the influence of legitimate technologies]. Hileia — Gilea, 2 (57), 254–258 [in Ukrainian].
2. Dmytrenko, O. S. (2009). Hromadska dumka i rozvytok demokratii v Ukraini [Public Opinion and the Development of Democracy in Ukraine]. Visnyk Derzhavnoi akademii kerivnykh kadriv kultury i mystetstv — Bulletin of the State Academy of Directors of Culture and Arts, 2, 254–258 [in Ukrainian].
3. Baranov, N. A (2007). Sovremennaya demokratiya: evolyutsionnyy podkhod» [Modern Democracy: an Evolutionary Approach]. Saint Petersburg: Balt. gos. tekhn. un-t. [in Russian].
4. Lanovenko, O. P. (2004). XXI vek: mir mezhdunarodnoy i natsionalnoy bezopasnosti [XXI century: the world between the past and the future. Culture as a system-forming factor of international and national security]. Kyiv: Stilos [in Russian].
5. Polyakov, L. I. (1997). Metodologiya issledovaniya rossiyskoy modernizatsii [Methodology of the study of Russian modernization]. Politicheskies issledovaniya — Political Studies, 3, 5–15 [in Russian].
6. Pantin, V. I. (2004). Volny i tsikly sotsialnogo razvitiya: Tsivilizatsionnaya dinamika i protsessy modernizatsii [Waves and cycles of social development: Civilizational dynamics and modernization processes]. Moscow: Nauka [in Russian].
7. Boichuk, M. A. (2007). Vlada i hromadianske suspilstvo: mekhanizmy vzaiemodii [Government and Civil Society: Mechanisms of Interaction]. Kyiv: Atlant YuEmSI [in Ukrainian].

УДК 35.5(477)

Гурковський Володимир Ігорович

*доктор наук з державного управління, старший дослідник,
професор кафедри інформаційної політики та цифрових технологій
Національна академія державного управління при Президентові України;
перший заступник директора
ВГО «Центр дослідження проблем публічного управління»*

Гурковский Владимир Игоревич

*доктор наук по государственному управлению, старший исследователь,
профессор кафедры информационной политики и цифровых технологий
Национальная академия государственного управления при Президенте Украины;
первый заместитель директора
ВОО «Центр исследования проблем публичного управления»*

Gurkovsky Volodymyr

*Doctor of Sciences in Public Administration, Senior Researcher,
Professor of the Department of Information Policy and Digital Technologies
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine;
First Deputy Director
Center for the Study of Public Administration Problems*

Богданенко Анатолий Иванович

*доктор філософії в галуз державного управління, докторант
Міжрегіональна Академія управління персоналом*

Богданенко Анатолий Иванович

*доктор философии в отрасли государственного управления, докторант
Межрегиональная Академия управления персоналом*

Bogdanenko Anatoliy

*PhD in Public Administration, Doctoral Student
Interregional Academy of Personnel Management*

DOI: 10.25313/2617-572X-2018-1-4147

РИЗИКИ ИНВЕСТИЦИЙНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ У СФЕРЕ ЖИТЛОВОГО БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ

РИСКИ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В УКРАИНЕ

RISKS OF INVESTMENT ACTIVITY IN THE SPHERE OF HOUSING CONSTRUCTION IN UKRAINE

Анотація. Визначено, що основою механізму інвестування у проект житлового будівництва є обов'язкове проведення економічної та фінансової оцінки доцільності інвестування. Відсутність або небажання проведення такого аналізу під час прийняття остаточного рішення доцільності вкладення інвестицій несе значний ступінь ризику, тобто збільшує його. Доведено, що в сучасній економіці ризики виникають з різних причин і є її об'єктивною реальністю. Проблема пов'язана з ризиками особливо відчувається підприємствами житлового будівництва при управлінні фінансовими ризиками. Ця проблема об'єднує і стосується як замовника, так і підрядника інвестиційного проекту, а також інших контрагентів та учасників (прямо чи опосередковано), які відносяться до цього проекту.

Встановлено 3 ключові властивості, які сприяють розумінню сутності економічного ризику:

- суперечливість. Проявляється у зіткненні об'єктивно існуючих ризикованих дій з їх суб'єктивною оцінкою;
- альтернативність. Пов'язана з тим, що виникає необхідність вибору з кількох можливих варіантів рішень;
- невизначеність. Обумовлюється тим, що немає достатньої інформації для прийняття рішення щодо усунення ризику.

Виокремлено основні види дискурсивних ризиків:

- дефляційний ризик, пов'язаний з коливаннями купівельної спроможності;
- інфляційний ризик інвестиційного проекту у житловому будівництві спричинений, тим, що неможливо передбачити інфляцію, так як може бути занесений помилковий темп інфляції, встановленої в облікових ставках, що значно погіршить показники ефективності інвестиційного проекту будівництва;
- валютний ризик – ризик втрати фінансових заощаджень через несподівані коливання валютних курсів. Валютний ризик може непередбачувано повернутися для розробників тих проектів, які намагалися уникнути ризику інфляції, розраховуючи грошові потоки в «твердій валюті», як правило, в доларах, але навіть для цієї валюти притаманна внутрішня інфляція і динаміка купівельної спроможності може бути дуже нестійкою.

Ключові слова: державна політика, інвестиційна діяльність, житлове будівництво, економічні ризики, дискурсивні ризики.

Аннотация. Установлено, что основой механизма инвестирования в проект жилищного строительства является обязательное проведение экономической и финансовой оценки целесообразности инвестирования. Отсутствие или нежелание проведения такого анализа при принятии окончательного решения целесообразности вложения инвестиций несет значительную степень риска, то есть увеличивает его. Доказано, что в современной экономике риски возникают по разным причинам и является ее объективной реальностью. Проблема связана с рисками особенно ощущается предприятиями жилищного строительства при управлении финансовыми рисками. Эта проблема объединяет и касается как заказчика, так и подрядчика инвестиционного проекта, а также других контрагентов и участников (прямо или косвенно), которые относятся к этому проекту.

Установлено 3 ключевые свойства, которые способствуют пониманию сущности экономического риска:

- противоречивость. Проявляется в столкновении объективно существующих рискованных действий с их субъективной оценкой;
- альтернативность. Связана с тем, что возникает необходимость выбора из нескольких возможных вариантов решений;
- неопределенность. Оговаривается тем, что нет достаточной информации для принятия решения по устранению риска.

Выделены основные виды дискурсивных рисков:

- дефляционный риск, связанный с колебаниями покупательной способности;
- инфляционный риск инвестиционного проекта в жилищном строительстве вызванный, тем, что невозможно предвидеть инфляцию, так как может быть занесен ложный темп инфляции, установленной в учетных ставках, значительно ухудшит показатели эффективности инвестиционного проекта строительства;
- валютный риск – риск потери финансовых сбережений через неожиданные колебания валютных курсов. Валютный риск может непредсказуемо вернуться для разработчиков тех проектов, которые пытались избежать риска инфляции, рассчитывая денежные потоки в «твердой валюте», как правило, в долларах, но даже для этой валюты присуща внутренняя инфляция и динамика покупательной способности может быть очень неустойчивой.

Ключевые слова: государственная политика, инвестиционная деятельность, жилищное строительство, экономические риски, дискурсивные риски.

Summary. It is established that the basis for the investment mechanism in the housing construction project is the mandatory conduct of an economic and financial evaluation of the feasibility of investing. The absence or unwillingness to conduct such an analysis in making a final decision on the feasibility of investing carries a significant degree of risk, that is, increases it. It is proved that in the modern economy, risks arise for various reasons and is its objective reality. The problem associated with risks is especially felt by housing construction companies when managing financial risks. This problem unites and concerns both the customer and the contractor of the investment project, as well as other contractors and participants (directly or indirectly) that relate to this project.

There are 3 key properties that contribute to understanding the essence of economic risk:

- Contradictoriness. It is manifested in the collision of objectively existing risky actions with their subjective assessment;
- Alternativeness. It is connected with the fact that there is a need to choose from several possible solutions;
- Uncertainty. It is stipulated that there is insufficient information to make a decision to eliminate the risk.

The main types of discursive risks are identified:

- deflationary risk associated with fluctuations in purchasing power;
- The inflation risk of the investment project in housing construction caused by the fact that it is impossible to foresee inflation, since a false inflation rate established in the accounting rates can be introduced, the efficiency indicators of the investment construction project will significantly worsen;
- Currency risk – the risk of loss of financial savings through unexpected fluctuations in exchange rates. Currency risk can unpredictably return for developers of those projects that tried to avoid the risk of inflation, calculating cash flows in «hard currency», usually in dollars, but even for this currency there is internal inflation and the dynamics of purchasing power can be very unstable.

Key words: state policy, investment activity, housing construction, economic risks, discursive risks.

Постановка проблеми. Формування цілей спрямованої інвестиційної діяльності є важливою умовою становлення та розвитку галузі житлового будівництва. Діяльність, що пов'язана з інвестиціями, є однією із визначальних детермінант економічного зростання, яка змінює економічне, інформаційне і правове середовище функціонування будівельної галузі. Характерна риса інвестицій для суб'єктів діяльності житлового будівництва полягає в тому, що саме інвестиції дають змогу ефективно та успішно забезпечити вирішення різних проблем щодо відтворювального процесу будівництва. Активація інвестиційних процесів у відтворювальному процесі житлового будівництва залежить від інвестиційного клімату. Відтак важливим є дослідження економічної сутності та умов розвитку інвестиційної діяльності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідники, оцінюючи та аналізуючи фінансові ризики, визначають різні напрями даного явища. Виникненню фінансових ризиків у будівництві та зменшенню їх впливу на фінансову сторону учасників будівельного комплексу присвячено низку наукових праць. Ось наприклад, у своїй праці О. Васюренко і О. Тара приділяють увагу визначенню ризику як категорійної системи. Н. Тітова і А. Попова у своїх працях зосереджували увагу, що ризики — це оптимізація грошових потоків у процесі здійснення інвестиційної діяльності.

Мета статті: визначити ризики процесу впровадження інвестиційного проекту в житловому будівництві.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проект інвестування запроваджується за умови, якщо інвестор і споживач будуть беззаперечно та на взаємовигідних інтересах виконувати прийняті умови. Інвестиційний проект повинен:

- забезпечити повернення інвестованих коштів за умов отримання прибутку від здійснення житлового будівництва;
- забезпечити господарській діяльності підприємства прибутковість, а це є основою інвестиційної рентабельності на визначеному підприємством рівні;
- забезпечити окупність інвестиційних коштів у встановлений термін [1, с. 52].

В сучасній економіці ризики виникають з різних причин і є об'єктивною реальністю. Проблема пов'язана з ризиками особливо відчувається при управлінні фінансовими ризиками перед підприємствами житлового будівництва. Ця проблема об'єднує і стосується як замовника, так і підрядника інвестиційного проекту, а також інших контрагентів та учасників (прямо чи опосередковано), які відносяться до цього проекту. Зважаючи на наведені вище фактори, учасники фінансових відносин у сфері будівництва житла повинні аналізувати ймовірність виникнення ризиків, їх вплив на виконання

зобов'язань за будівельними контрактами, а також можливий шлях уникнення ризику або зменшення його впливу на проект [2, с. 15].

На нашу думку, будівельна промисловість набагато більше, ніж будь-яка інша галузь економіки, пов'язана з фінансовими ризиками. Основним джерелом їх виникнення можуть бути як дії інвесторів, забудовників, так і підрядних організацій. Тобто ризик, як економічна категорія, спричинений невизначеністю майбутньої економічної та фінансової ситуації, обумовлений технічними та соціально-економічними умовами, відсутністю відповідної інформації про реальність джерел фінансування будівельного контракту та неможливістю передбачити зовнішній вигляд та розвиток певних умов у житловій сфері.

Процес впровадження інвестиційного проекту в житловому будівництві зазвичай пов'язаний з ризиками:

- допустимий ризик — можлива втрата прибутку;
- критичний ризик — можлива втрата прибутку та прибутку після закінчення інвестиційного проекту;
- катастрофічний ризик — втрата інвестиційного накопичення та банкрутство.

Для того, щоб уникнути зазначених втрат, необхідно проводити попередній аналіз таких показників, як: цінова політика, терміни інвестування, умови взаємних розрахунків, оцінка витрат тощо.

Дослідники, оцінюючи та аналізуючи фінансові ризики, визначають різні напрями даного явища. Виникненню фінансових ризиків у будівництві та зменшенню їх впливу на фінансову сторону учасників будівельного комплексу присвячено низку наукових праць. Ось наприклад, у своїй праці О. Васюренко і О. Тара [3] приділяють увагу визначенню ризику як категорійної системи. Н. Тітова і А. Попова у своїх працях [4] зосереджували увагу, що ризики — це оптимізація грошових потоків у процесі здійснення інвестиційної діяльності.

Існують різні види ризиків, але якщо розглядати економічний ризик інвестиційної діяльності в житлове будівництво, то це такий вид ризику, який виникає в житловому будівництві при будь-яких випадках інвестиційної діяльності, спрямованих на одержання прибутку і пов'язаних з будівництвом, при реалізації готового об'єкта будівництва, наданні послуг, виконанні робіт, товарно-грошових і фінансових операціях; комерцією, а також реалізацією науково-технічних будівельних проектів.

На сьогоднішній день ризикологія розглядає ризик не тільки як небажану ознаку невизначеності щодо майбутніх подій, а й як джерело позитивних можливостей отримання доходів, які в свою чергу породжують два типи ризиків: негативний та позитивний ризики. Щодо першого типу, негативного ризику, то звісно його слід уникати, щодо другого типу — навпаки, погоджуватись, оскільки він несе в собі позитивний результат.

Ризики можна розглядати як тривимірний механізм, наприклад, ризик як загроза, ризик як невизначеність, ризик як можливість. У перших двох випадках необхідно звести його до мінімуму, а в останньому випадку — оптимізувати [5, с. 18].

Отже, розглянемо три сторони ризику:

- Суб’єктивна сторона ризику — очевидно проявляється в тому, що люди по-різному сприймають одну й ту ж величину економічного ризику, через різницю психологічних, моральних, ідеологічних принципів. Крім того, ризик пов’язаний з вибором конкретних варіантів обчислення ймовірності результату.
- Об’єктивна сторона ризику може проявлятися в тому, що це поняття відображає фактичні явища, процеси, які існують в тій чи іншій формі, при чому ризик існує незалежно від того чи ігнорується, чи враховується людьми його наявність.
- Суб’єктивно-об’єктивна сторона — визначається тим, що ризик генерується процесами, які містять в собі суб’єктивні властивості і не залежить від людини [6, с. 44].

Ми пропонуємо розглянути ряд властивостей, які сприяють розумінню сутності економічного ризику:

- суперечливість;
- альтернативність;
- невизначеність.

Суперечливість, як одна з властивостей економічного ризику, проявляється по-різному. З одного боку, ризик орієнтований на досягнення соціально значущих результатів, новими неординарними засобами в умовах невизначеності та неминучого вибору ситуації. Таким чином, він дозволяє подолати консерватизм, догматизм, спад, психологічні бар’єри, що перешкоджають впровадженню нових перспективних видів інвестиційної діяльності в житловому будівництві, руйнуючи стереотипи, які діють в якості бар’єру для соціального розвитку, і забезпечити реалізацію інноваційних ініціатив, ідей соціальних експериментів, спрямованих на успіх.

З іншого боку, якщо джерелом даних є неповна інформація, варіант, обраний без урахування об’єктивних закономірностей розвитку даного явища, по відношенню до якого приймається рішення, то це призведе, як наслідок, до гальмування соціального прогресу. Суперечлива властивість економічного ризику проявляється у зіткненні об’єктивно існуючих ризикованих дій з їх суб’єктивною оцінкою.

Альтернативність, одна з властивостей ризику, пов’язана з тим, що виникає необхідність вибору з кількох можливих варіантів рішень.

Відсутність вибору усуває ризик розмови. Якщо вибір неможливий, ризикова ситуація не виникає, тому і ризик не існує. В свою чергу, альтернативність має інший ступінь складності і вирішується кількома способами. В простих ситуаціях вибір вирішується за допомогою, як правило, на основі досвіду та інтуїції, а в складних ситуаціях потріб-

но більше використовувати спеціальні методи та прийоми [7, с. 45].

Повинні бути виконані наступні умови для виникнення економічного ризику інвестиційної діяльності в житлове будівництво:

- ризик можливий тільки в тому випадку, якщо є невизначеність, тобто немає достатньої інформації для прийняття ризику;
- економічний ризик виникає при певному розвитку економіки;
- ризик можливий лише за наявності активного державного управління та економічного регулювання.

Отже, виходячи з розуміння сутності економічного ризику, до його факторів належать лише ті, які виникають випадково та їх неможливо спрогнозувати заздалегідь.

Фактор ризику — це причини, що провокують ризикові ситуації. [8, с. 27].

Щодо факторів контрольованого виду, вони виявляються на етапі проведення якісної оцінки і підлягають контролю, після чого ризик усувається. Власне ризикову ситуацію створюють неконтрольовані фактори, які в свою чергу діляться на: невизначені та випадкові. До невизначених факторів можемо віднести ті, де відсутні пропозиції. Складно провести якісну оцінку за таких факторів ризику. При даних факторах ризиків потрібно застосовувати спеціальні методи стратегії поведінки в умовах ризику, породженого невизначеністю: класичну теорію ігор, теорію статистичних рішень та інші.

Стосовно випадкових факторів, які, як відомо, необхідні для опису випадкових величин відомі: закони розподілу, математичне очікування і дисперсія. Якщо ризик обумовлений цими факторами, питання про те, що взяти за міру ризику, залежить від конкретного завдання.

Також серед факторів, що зумовлюють економічні інвестиційні ризики відомі: зовнішні та внутрішні.

Зовнішні фактори включають чинники, які безпосередньо не залежать від конкретної конструкції будинку. Деякі компанії повинні згладжувати свій руйнівний вплив і будувати свою роботу за допомогою нових можливостей. Зовнішні фактори породжують ризики прямої та непрямої дії. До першої групи належать: позаплановані дії державних органів влади; нестабільна економічна ситуація; можливість передбачення дій конкурентів тощо. До другої групи можемо віднести: нестійкість політичних і соціальних умов; раптові зміни, що відбулися в житловому будівництві; незаплановані зміни в міжнародному середовищі; стихійні лиха та інші. Ризики, що пов’язані з зовнішніми факторами, поділяють на ризики: безпосереднього та опосередкованого впливів.

До факторів безпосереднього впливу належать:

- законодавчі і нормативно-правові акти, які регулюють економічну діяльність; бюджетна, фінансово-кредитна та податкова системи; дії

органів державної влади; дії економічних кон-
трагентів; конкуренція; злочинні дії тощо.

До факторів опосередкованого впливу належать:

- політичні, економічні, демографічні, соціальні, екологічні чинники та їх зміни, стихійні лиха, економічні та міжнародні торговельні відносини, прогрес у науці та техніці тощо.

Внутрішні фактори поділяються на суб'єктивні та об'єктивні.

До перших відносяться:

- низька якість персоналу;
- недотримання договорів з боку керівництва фірми;
- відсутність у персоналу схильності до ризику;
- помилки при прийнятті та реалізації ризикових рішень.

До других належать:

- непередбачені зміни в процесі виробництва;
- розробка та впровадження нових технологій;
- стихійні впливи локального характеру;
- фінансові проблеми усередині будівництва.

В цілому, внутрішніми факторами можуть бути:

- стратегія розвитку житлового будівництва,
- маркетинг,
- виробничі потужності,
- технології,
- кадри та мотивація їхньої діяльності,
- якість продукції,
- система управління,
- місце розташування тощо [9, с. 160].

Якщо розглядати дані чинники, що впливають на ризикову ситуацію, то вони є контрольованими і їх дію можна спрогнозувати, якщо не повністю викоринити, то зменшити в рази. Сутність ризику, як економічної категорії, обумовлює його основні функції, що виконуються в процесі будівельної діяльності.

Висновки. Отже, характерною особливістю ризику є те, що він виникає при прийнятті будь-якого господарського рішення і повністю уникнути його неможливо, тому постає необхідність його оцінювання та мінімізації. При інвестуванні у житлове будівництво ця проблема постає особливо гостро, зважаючи на значну тривалість та високий розмір вкладень. І хоча основний ризик лягає перш за все на інвестора, але при зведенні житла ризикують усі суб'єкти процесу. Використання різних механізмів фінансування дає змогу певним чином управляти ризиком через перекладення його на різних суб'єктів, проте як правило більша надійність інвестицій означає відчутне зростання вартості житла. Тому для будівництва необхідність постійного вивчення ризиків для пошуку шляхів їх уникнення чи мінімізації є особливо актуальною.

Умови економічної невизначеності, в якій будівельні підприємства змушені працювати, зумовлюють вплив певних факторів ризику на майбутні результати їх діяльності. Житлові ризики загрожують не лише зменшенням прибутку, але навіть втратами. Слід зазначити, що чітке прогнозування ризиків, пов'язаних з будівництвом житла та розумінням джерел їх виникнення, є необхідними передумовами для прийняття рішень та ефективних заходів щодо їх мінімізації. Без попереднього розгляду та аналізу представлених ризиків, подальший процес інвестування в будівництво, який захищає права інвесторів у будівельному секторі, підвищує надійність вкладення готівки неможливо. Таким чином, можна стверджувати, що для подолання ризиків житлового будівництва необхідно розробити комплекс взаємопов'язаних заходів фінансових установ, а також узгодженості дій усіх державних органів та суб'єктів державної влади.

Література

1. Левіт Л. Г. Моніторинг розвитку житлового будівництва в Україні [Текст]: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. екон. наук. 08.07.03 / Л. Г. Левіт; Київський нац. ун-т буд-ва і архіт. — К., 2004. — 21 с.
2. Кушнір І. М. Житлове будівництво в Україні: фінансово-правові аспекти (проблеми фінансово-правового регулювання): монографія / І. М. Кушнір. — К.: Юрінком Інтер, 2014. — 208 с.
3. Микитюк П. П. Аналіз інвестиційно-інноваційної діяльності підприємств: монографія / П. П. Микитюк. — Тернопіль: ТНЕУ, 2009. — С. 7–53.
4. Марчук Т. С. Системний підхід до визначення конкурентноздатності будівельної організації / Т. С. Марчук // Формування ринкових відносин в Україні. Науковий збірник. — 2010. — Вип. 4. — С. 130–133.
5. Радченко Л. І. Цивільно-правове регулювання відносин у сфері житлового будівництва: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Л. І. Радченко. — К., 2009. — 20 с.
6. Базилевич В. Д. Макроекономіка: [опорний конспект лекцій] / В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик. — К.: Четверта хвиля, 1997. — 224с.
7. Воротін В. Є. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій: [монографія] / В. Є. Воротін. — К.: УАДУ, 2002. — 392с.
8. Титок В. В. Комплексний попередній аналіз інноваційно-інвестиційного проекту в житловому будівництві / В. В. Титок // Шляхи підвищення ефективності будівництва в умовах формування ринкових відносин: зб. наук. пр. / Київ. нац. ун-т буд-ва і архітектури. — К., 2015. — Вип. 34. — С. 137–148.
9. Богданенко А. І. До питання управління процесом інвестиційної діяльності в житлове будівництво / А. І. Богданенко // Економіка та держава — 2018. — № 2—2018. — С. 27–28.

References

1. Levit, L. H. (2004). Monitorynh rozvytku zhytlovoho budivnytstva v Ukraini [Monitoring of housing development in Ukraine]. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv: Kyivskiy nats. un-t bud-va i arkhitekt. [in Ukrainian].
2. Kushnir, I. M. (2014). Zhytlove budivnytstvo v Ukraini: finansovo-pravovi aspekty (problemy finansovo-pravovoho rehuliuвання) [Housing construction in Ukraine: financial and legal aspects (problems of financial-legal regulation)]. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
3. Mykytiuk, P. P. (2009). Analiz investytsiino-innovatsiinoi diialnosti pidpriemstv [Analysis of investment and innovation activity of enterprises]. Ternopil: TNEU [in Ukrainian].
4. Marchuk, T. S. (2010). Systemnyi pidkhid do vyznachennia konkurentnozdatsnosti budivelnoi orhanizatsii [System approach to determining the competitiveness of a construction organization]. Formuvanni rynkovykh vidnosyn v Ukraini — Formation of market relations in Ukraine, 4, 130–133 [in Ukrainian].
5. Radchenko, L. I. (2009). Tsyvilno-pravove rehuliuвання vidnosyn u sferi zhytlovoho budivnytstva [Civil-law regulation of relations in the field of housing construction]. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
6. Bazylevych, V. D., Balastryk, L. O. (1997). Makroekonomika [Macroeconomics]. Kyiv: Chetverta khvylya [in Ukrainian].
7. Vorotin, V. Ye. (2002). Makroekonomichne rehuliuвання v umovakh hlobalnykh transformatsii [Macroeconomic regulation in the conditions of global transformations]. Kyiv: UADU [in Ukrainian].
8. Tytok, V. V. (2015). Kompleksnyi poperednii analiz innovatsiino-investytsiinoho proektu v zhytlovomu budivnytstvi [Complex preliminary analysis of innovation and investment project in housing construction]. Shliakhy pidvyshchennia efektyvnosti budivnytstva v umovakh formuvannia rynkovykh vidnosyn — Ways of increasing the efficiency of construction in conditions of market relations formation, 34, 137–148 [in Ukrainian].
9. Bohdanenko, A. I. (2018). Do pytannia upravlinnia protsesom investytsiinoi diialnosti v zhytlove budivnytstvo [On the issue of managing the process of investment activity in housing construction]. Ekonomika ta derzhava — Economy and state, 2, 27–28 [in Ukrainian].

УДК 369.032

Дегтяр Олег Андрійович

доктор наук з державного управління,

доцент кафедри Менеджменту і адміністрування

Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова

Дегтярь Олег Андреевич

доктор наук по государственному управлению,

доцент кафедры менеджмента и администрирования

Харьковский национальный университет городского хозяйства имени А.Н. Бекетова

Diegtiar Oleg

Doctor of Sciences in Public Administration,

Associate Professor of the Department of Management and Administration

O. M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv

ORCID: 0000-0001-6413-3580

DOI: 10.25313/2617-572X-2018-1-4121

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ

МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF HIGHER EDUCATION IN CONDITIONS OF REFORM

Анотація. Стаття присвячена питанням розвитку системи вищої освіти, яка перебуває у стадії трансформації та реформування, що пов'язане із необхідністю забезпечення інноваційних освітніх підходів для формування тих компетенцій серед майбутніх фахівців, які користувалися б попитом серед роботодавців. В умовах євроінтеграційних процесів української економіки важливим аспектом є забезпечення входження у єдиний європейський простір освітньої системи України, забезпечення проектів академічної мобільності та академічної доброчесності, як основ раціональної співпраці національної та світової освітніх систем. Отже, актуальним є питання імплементації провідного європейського досвіду щодо регулювання системи освіти до українського освітнього процесу, що допоможе забезпечити підвищення ефективності освітнього процесу, його цілеспрямованість, формування у студентів навиків та компетенцій, необхідних для роботодавців, створення системи безперервної освіти та формування мислення майбутнього фахівця, здатного до саморозвитку та самореалізації. У статті визначено основні проблеми розвитку вищої освіти. Реформа системи вищої освіти повинна враховувати провідний міжнародний досвід та знижувати вплив негативних процесів на освітній простір, імплементуючі кращі практики та новітні тенденції. Трансформації, які відбуваються в освіті мають відповідати правовим, організаційним, економічним, інформаційним вимогам, що ставить суспільство перед вищою освітою, адже лише комплексний підхід до реформ та трансформацій може забезпечити не просто тимчасове покращення, а глобальні системні зміни. У статті пропонується механізм забезпечення державою трансформацій освітнього процесу у відповідності до вимог українського суспільства та міжнародних практик.

Ключові слова: механізми державного регулювання, євроінтеграція, вища освіта, галузь освіти.

Аннотация. Статья посвящена вопросам развития системы высшего образования, которая находится в стадии трансформации и реформирования, что связано с необходимостью обеспечения инновационных образовательных подходов для формирования тех компетенций среди будущих специалистов, которые пользовались бы спросом среди работодателей. В условиях евроинтеграционных процессов украинской экономики важным аспектом является обеспечение входжения в единое европейское пространство образовательной системы Украины, обеспечение проектов академической мобильности и академической добродетели, как основ рационального сотрудничества национальной и мировой образовательных систем. Итак, актуальным является вопрос имплементации ведущего европейского опыта

регулювання системи образования к українському освітньому процесу, допоможе забезпечити підвищення ефективності освітнього процесу, його цілеспрямованості, формування у студентів навичок і компетенцій, необхідних для роботодавців, створення системи неперервного навчання та формування мислення майбутнього спеціаліста, здатного до саморозвитку та самореалізації. В статті визначені основні проблеми розвитку вищої освіти. Реформа системи вищої освіти повинна враховувати провідний міжнародний досвід і зменшувати вплив негативних процесів на освітнє середовище, впроваджуючи кращі практики та нові тенденції. Трансформації, які відбуваються в освіті повинні відповідати правовим, організаційним, економічним, інформаційним вимогам, які ставить суспільство перед вищою освітою, адже тільки комплексний підхід до реформ та трансформацій може забезпечити не просто тимчасове покращення, а глобальні системні зміни. В статті пропонується механізм забезпечення державою трансформацій освітнього процесу відповідно до вимог українського суспільства та міжнародних практик.

Ключові слова: механізми державного регулювання, євроінтеграція, вища освіта, галузь освіти.

Summary. The article is devoted to the development of the system of higher education, which is in the stage of transformation and reform, which is connected with the necessity of providing innovative educational approaches for the formation of those competences among future specialists who would use demand among employers. In the context of European integration processes of the Ukrainian economy, an important aspect is ensuring entry into a single European space of the educational system of Ukraine, ensuring academic mobility and academic integrity projects as the basis rational cooperation between national and world educational systems. Therefore, the issue of implementation of the leading European experience in the regulation of the education system in the Ukrainian educational process is important, which will help to increase the efficiency of the educational process, its targeting, the formation of the skills and competencies necessary for employers for the students, the creation of a system of continuous education and the formation of thinking of a future specialist, capable of self-development and self-realization. The article defines the main problems of the development of higher education. Higher education reform should take into account leading international experience and reduce the impact of negative processes on the educational environment, implementing best practices and emerging trends. Transformations that take place in education must be in line with the legal, organizational, economic, and information requirements that put society at the forefront of higher education, since only a comprehensive approach to reforms and transformations can provide not just temporary improvements but global systemic changes. The article proposes a mechanism for the state to ensure the transformation of the educational process in accordance with the requirements of Ukrainian society and international practices.

Key words: mechanisms of state regulation, eurointegration, higher education, branch of education.

Постановка проблеми. В умовах переходу української економіки до європейських норм та стандартів особливу увагу набувають процеси імплементації європейського законодавства та кращих практик до реалій української економічної системи. Однією із провідних галузей, яка має стати локомотивом трансформацій та визначити лінію подальшого розвитку всієї економіки країни, є система освіти, зокрема вищої, оскільки саме система вищої освіти здійснює підготовку майбутніх спеціалістів, які мають розвивати країну, з урахуванням вимог, що ставить перед економікою ринкова система. Наразі, система вищої освіти знаходиться на стадії суттєвих трансформацій, що спричинені реформами, які необхідно проводити за умов застарілих підходів в освіті, які не відповідають вимогам щодо формування у майбутніх спеціалістів необхідних компетентностей для задоволення потреб ринку праці. Забезпечення переходу української освітньої системи від просто формування теоретичних знань, до створення умов для реалізації цих знань на практиці та подальшої самоосвіти та саморозвитку осіб, що навчаються, є одним із пріоритетних завдань системи вищої освіти. В свою чергу, державні механізми регулю-

вання трансформацій у галузі вищої освіти мають вивести галузь на якісно новий рівень розвитку та забезпечити в майбутньому ринок праці висококваліфікованими фахівцями. Таким чином, актуальною в умовах переходу на євроінтеграційний вектор розвитку є проблема формування ефективних механізмів державного регулювання трансформаційних процесів системи вищої освіти.

Аналіз останніх досліджень та виділення невирішеної раніше проблеми. Проблематика розвитку системи освіти досліджувалася у роботах багатьох науковців, що пов'язане із актуальністю даного питання. Зокрема, С. М. Ніколаєнко у своїй монографії представив теоретико-методичні підходи щодо забезпечення державного управління розвитком системи вищої освіти з урахуванням вимог сучасного технологічного суспільства. У роботі представлений аналіз підходів щодо формування інноваційно-орієнтованої системи освіти як фактору забезпечення стратегічного розвитку держави [1]. І. С. Каленюк представила дослідження системи вищої освіти та її впливу на подальший розвиток економіки. У монографії представлено взаємозв'язок окремих тенденцій розвитку системи вищої освіти та подальшого соціо-економічного розвитку держави [2]. У своїх

роботах Б. В. Дзюндзюк представив концепцію розвитку системи освіти через реалізацію механізмів публічного адміністрування [3]. Д. Є. Швець проаналізовано міжнародний досвід розвитку системи освіти та надано рекомендації щодо імплементації провідного досвіду до національної освітньої галузі [4]. Проте, незважаючи на увагу дослідників щодо проблематики системи вищої освіти, мобільність та стрімкий розвиток галузі ставлять перед науковцями нові аспекти та невирішені частини проблеми.

Мета статті. Зважаючи на актуальність питання, визначено, що метою статті є розробка ефективних механізмів державного регулювання трансформаційних процесів системи освіти в умовах реформування галузі.

Для досягнення мети статті окреслимо наступні завдання:

- проведення аналізу проблем розвитку системи вищої освіти;
- визначення напрямів реформування системи вищої освіти;
- проведення аналізу європейського досвіду розвитку системи вищої освіти;
- надання рекомендацій щодо удосконалення механізмів реформування системи вищої освіти;
- визначення механізмів державного регулювання, які б могли забезпечити ефективність реформ у галузі вищої освіти.

Виклад основного матеріалу. Сучасна українська система вищої освіти потребує реформування, адже вона базується на застарілих концепціях радянської системи. Радянська освітня система розвивалася в умовах планової економіки, отже підготовка фахівців для народного господарства проводилася з урахуванням потреб адміністративно-командної системи, знижуючи роль стратегічного планування, прогнозування, управління ризиками та інше. Така система не може бути конкурентною у сучасному світі, що швидко змінюється та суттєво залежить від зовнішніх для суб'єкту господарювання чинників. Отже, ключовою вимогою до формування ефективного спеціаліста, що зможе створити раціональну систему господарювання є забезпечення його необхідними кваліфікаціями та навичками, які б допомагали приймати ефективне управлінське рішення в умовах високого ступеня невизначеностей, забезпечення аналітичного мислення та критичного аналізу ситуації. Саме ці ключові компетентності необхідні для формування ефективної системи підготовки фахівців.

Сьогодні, система вищої освіти розвивається в умовах трансформацій. Закон України «Про вищу освіту» визначив, що головним здобутком реформованої системи повинна стати автономія закладів вищої освіти — можливість приймати самостійні рішення щодо питань їх функціонування та розвитку. Проте, відсутні механізми державного забезпечення системи автономності закладів вищої освіти. Зокре-

ма, одним ключових аспектів розвитку вищої освіти є формування ефективних механізмів фінансового забезпечення. На сьогодні, більшість закладів вищої освіти отримують переважну частину коштів із державного бюджету, направляючи їх на оплату комунальних послуг та заробітної плати і стипендіального фонду. Скорочення кількості бюджетних місць, що розглядається Міністерством фінансів України з метою економії коштів державного бюджету призведе до неможливості більшості закладів вищої освіти фінансувати витрати, що безпосередньо пов'язані із функціонуванням закладу вищої освіти. В умовах низького рівня життя та доходів населення формування спеціального фонду закладів вищої освіти не зможе забезпечити їх фінансової стабільності. Отже, перехід до самофінансування галузі на сьогоднішній момент є неможливим, адже таке рішення або поставить під загрозу існування ряду закладів вищої освіти, або зробить вищу освіту доступною лише для невеликої частини населення, що має високий рівень доходів, таким чином, невілючи соціальну складову освіти. Отже, при формуванні механізмів реформування системи вищої освіти необхідно враховувати її соціальний аспект.

На сьогодні, автономія закладів вищої освіти також зводиться до мінімуму через велику кількість документів для звітування закладів перед Міністерством. З одного боку, звітна документація необхідна, адже для розвитку закладів вищої освіти витрачаються бюджетні кошти. З іншого боку, існуюча на сьогодні система звітності мінімізує елементи автономії вищої освіти.

Якість вищої освіти, що надається в Україні, часто є низькою. Це відвертає від України іноземних студентів, адже Україна завжди була одним із центрів навчання іноземних громадян із країн пострадянського простору, Азії та Африки, оскільки вартість навчання порівняно із європейськими закладами освіти є значно нижчою. Запровадження системи контролю якості освіти є одним із пріоритетних завдань держави. При цьому, доцільним є контроль якості освіти на рівні професорсько-викладацького складу, вступників, студентів та випускників закладів вищої освіти.

Ще однією суттєвою проблемою розвитку системи вищої освіти є низький рівень підготовки випускників шкіл, особливо із таких предметів як математика, фізика, хімія. Це суттєво скорочує потенціал системи вищої освіти щодо підготовки фахівців технічного спрямування, які на сьогодні дуже потрібні на ринку праці. Випускники шкіл обирають популярні серед молоді професії, де необхідне знання гуманітарних предметів. Проте, технічні спеціальності затребувані на ринку праці. Тоді як перенасичення біржі праці випускниками напряму «право», «економіка» тощо призводить до «кадрового голоду» у багатьох галузях економіки, що суттєво гальмує можливості до її розвитку.

Надання на технічні спеціальності великої кількості бюджетних місць призводить до того, що туди вступають вступники із дуже низькими балами ЗНО, та відповідно низьким рівнем знань. Без базових початкових знань майбутнього фахівця підготовка за технічною спеціальністю є неможливою. Тому, якість підготовки таких спеціалістів є низькою.

Гостро стоїть проблема «витоку мізків» із країни. Велика частина вступників щороку виїздить для навчання за кордон. Причому, це в основному школярі, які добре навчалися та мають високий рівень підготовки. Програми академічної мобільності, з одного боку дають українським студентам та молодим науковцям можливості щодо обміну досвідом та проведенню досліджень у сучасних умовах науково-дослідницького процесу, з іншого боку — сприяють міграції кращих представників системи вищої освіти за кордон. Це також суттєво знижує перспективи подальшого розвитку системи вищої освіти.

Європейський досвід системи вищої освіти показує, що одним із напрямів розвитку є орієнтування студентів на отримання необхідних навичок та компетенцій. Європейська вища школа більш орієнтована на спеціалізацію студента. Вона не спрямована на надання широкого кола знань у різних галузях економіки, філософії, соціального розвитку. Вона готує спеціаліста із конкретним набором навичок та компетенцій для конкретно спеціалізованої роботи. Європейська система вищої освіти є більш комерціалізованою. Це можливо за рахунок більш високого рівня життя населення та створення умов розвитку системи споживчого кредитування. В свою чергу, це робить заклади освіти більш фінансово незалежними, проте знижується соціальна складова вищої освіти. Заклади вищої освіти функціонують в умовах надання освітніх послуг, проте така ситуація згладжується за рахунок співпраці держави та освітніх закладів щодо формування соціо-економічного простору, який би дозволив ефективно розвиватися країні. Також, активно є співпраця бізнесу та вищої школи з метою підготовки фахівців під конкретні замовлення конкретних корпорацій.

Однією із актуальних проблем розвитку системи вищої освіти є формування ефективних механізмів державного управління галуззю. Механізми державного управління — це сукупність взаємопов'язаних елементів, зокрема, правового, організаційного, економічного та інформаційного елементів [5].

«Енциклопедичний словник з державного управління» визначає поняття механізму державного управління у галузі освіти, а саме: «практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких реалізуються державноуправлінські впливи на галузь освіти» [6].

Серед елементів механізмів державного регулювання галуззю освіти можна виділити наступні — рис. 1.

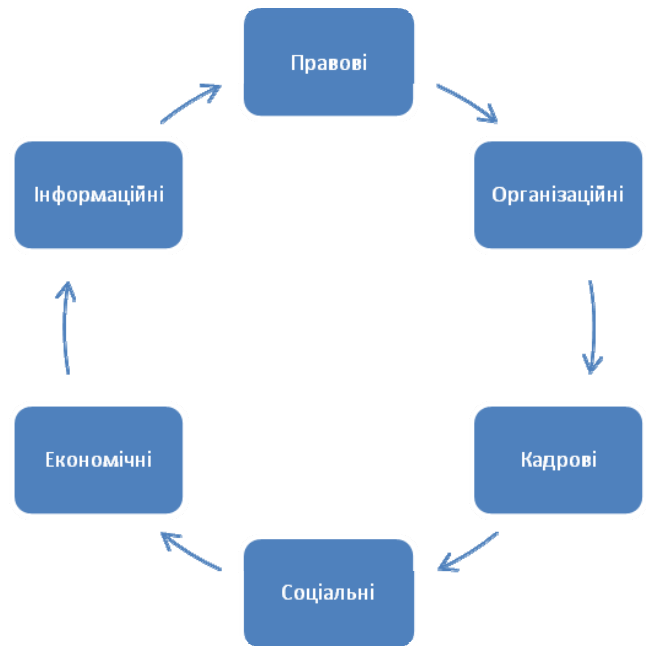


Рис. 1. Елементи механізмів державного регулювання галузі освіти

Для визначення основ формування ефективної системи державного регулювання системи освіти доцільно визначити нормативно-правові документи, якими вона регламентується, а саме:

- Конституція України;
- Закон України «Про вищу освіту»;
- Стратегія реформування вищої освіти в Україні до 2020 року;
- Національна доктрина розвитку освіти.

З метою забезпечення ефективності системи вищої освіти, перш за все, необхідно привести у відповідність до ключових завдань реформування нормативно-правову базу, зокрема забезпечити реалізацію прав громадян, прописаних у Конституції України: «Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам. Громадяни мають право безоплатно здобути вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі» (стаття 53) [7].

Відповідно до прав громадян, прописаних у Конституції України, актуальним є питання:

- удосконалення системи проведення зовнішнього незалежного оцінювання;
- розвиток системи інклюзивної освіти;
- забезпечення якості вищої освіти;
- забезпечення інтеграції української освіти у європейський освітній простір;

- взаємодія системи освіти та науково-дослідницької роботи, а також освіти та бізнесу;
- забезпечення реальної автономії закладів вищої освіти;
- підвищення ефективності державної регуляторної політики у галузі освіти та раціоналізація витрат бюджету на розвиток вищої освіти;
- уніфікація рівнів вищої освіти відповідно до Міжнародної стандартизації рівнів вищої освіти;
- дебіюрократизація системи вищої освіти.

З урахуванням поставлених завдань, можна виділити наступні механізми забезпечення ефективності державного регулювання системи вищої освіти:

- громадське обговорення законодавчих змін та законопроектів із представниками професорсько-викладацького складу, науково-дослідницькою спільнотою та студентами;
- створення умов щодо конкуренції між закладами вищої освіти, що забезпечить підвищення якості вищої освіти;
- підвищення соціального статусу працівників освіти для створення умов формування кадрового резерву професорсько-викладацького складу, що є особливо актуальним для технічних спеціальностей;
- перехід від системи державного замовлення як механізму формування резерву кадрів для економіки, до більш ефективної цільової системи фінансування освітніх центрів;
- створення реальної фінансової та академічної автономності закладів вищої освіти;
- реалізація проектів співпраці закладів вищої освіти та бізнесу, створення умов для розвитку системи дуальної освіти;
- удосконалення механізму акредитації та ліцензування закладів вищої освіти;

- удосконалення фінансово-економічних механізмів розвитку системи освіти через створення проектів для залучення міжнародних інвестицій та інвестицій від провідних представників бізнес-структур, удосконалення системи державного фінансування, створення умов для залучення коштів власне самими закладами вищої освіти;
- удосконалення системи управління закладами вищої освіти;
- створення умов щодо державно-громадського регулювання діяльності закладів вищої освіти;
- розробка критеріїв оцінки результативності ходу реформування системи вищої освіти.

Висновки. Узагальнюючи зазначене вище, можна зробити ряд висновків. Галузь вищої освіти знаходиться у процесі глибоких трансформацій, що тісно пов'язане із переходом на європейську систему стандартів та підходів щодо розвитку освіти. Уніфікація відповідно до вимог європейського освітнього простору норм законодавства та розробка ефективних механізмів державного регулювання системи вищої освіти є одним із пріоритетних завдань українського соціуму. Важливим елементом трансформації є поєднання соціальної складової освіти та її ефективного фінансування як на рівні держави, так і із залученням приватних інвесторів та створення таких умов автономії, які б дозволяли закладам вищої освіти самим формувати власні бюджети та розпоряджатися власними коштами з метою розвитку. Серед головних механізмів державного регулювання системи вищої освіти варто визначити фінансово-економічні, організаційні та правові, реалізація яких підвищить ефективність функціонування української системи вищої освіти.

Література

1. Ніколаєнко С. М. Теоретико-методологічні основи управління інноваційним розвитком системи освіти України: монографія / Станіслав Миколайович Ніколаєнко. — К.: Нац. торг.-екоп. ун-т, 2008. — 419 с.
2. Каленюк І. С. Розвиток вищої освіти та економіка знань: монографія / І. С. Каленюк. — К: Знання, 2012. — 343 с.
3. Дзюндзюк Б. В. Концепція управління за результатами в сучасному публічному управлінні / Публічне управління в Україні: стратегія реформ: зб. тез наук.-практ. конф. за підсумками стажування слухачів, 30 верес. 2015 р. URL: <http://kbuapa.kharkov.ua>.
4. Швець Д. Є. Концептуалізація моделі управління вищою освітою у Франції та Німеччині: соціально-культурний аспект / Нова парадигма: журн. наук. пр./голов. ред. В. П. Бех; Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова; творче об'єднання «Нова парадигма». Київ: Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2011. — Вип. 100. — С. 241–250.
5. Приходченко Л. Л. Забезпечення ефективності державного управління на засадах демократичного врядування: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 / Людмила Леонідівна Приходченко; Класич. приват. ун-т. — Запоріжжя, 2010. — 36 с.
6. 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. — 810 с.
7. Конституція України — Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141. — URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

References

1. Nikolaienko S. M. Teoretyko-metodolohichni osnovy upravlinnia innovatsiinym rozvytkom systemy osvity Ukrainy: monohrafiia / Stanislav Mykolaiovych Nikolaienko. — K.: Nats. torh.-ekon. un-t, 2008. — 419 s.
2. Kaleniuk I. S. Rozvytok vyshchoi osvity ta ekonomika znan: monohrafiia / I. S. Kaleniuk. — K.: Znannia, 2012. — 343 s.
3. Dziundziuk B. V. Kontseptsiiia upravlinnia za rezultatamy v suchasnomu publichnomu upravlinni / Publichne upravlinnia v Ukraini: stratehiia reform: zb. tez nauk.-prakt. konf. za pidsumkamy stazhuvannia slukhachiv, 30 veres. 2015 r. URL: <http://kbuapa.kharkov.ua>.
4. Shvets D. Ye. Kontseptualizatsiia modeli upravlinnia vyshchoiu osvitou u Frantsii ta Nimechchyni: sotsialno-kulturnyi aspekt // Nova paradyhmy: zhurn. nauk. pr./holov. red. V. P. Bekh; Nats. ped. un-t im. M. P. Drahomanova; tvorche obiednannia «Nova paradyhma». Kyiv: Vyd-vo NPU im. M. P. Drahomanova, 2011. — Vyp. 100. — S. 241–250.
5. Prykhodchenko L. L. Zabezpechennia efektyvnosti derzhavnoho upravlinnia na zasadakh demokratychnoho vriaduvannia: avtoref. dys. ... d-ra nauk z derzh. upr.: 25.00.02 / Liudmyla Leonidivna Prykhodchenko; Klasych. pryvat. un-t. — Zaporizhzhia, 2010. — 36 s.
6. Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia / ukhad.: Yu. P. Surmin, V. D. Bakumenko, A. M. Mykhnenko ta in.; za red. Yu. V. Kovbasiuka, V. P. Troshchynskoho, Yu. P. Surmina. — K.: NADU, 2010. — 810 s.
7. Konstytutsiia Ukrainy — Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 1996, № 30, st. 141. — URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

УДК 351:37.013/7.067

Лебедєва Надія Анатоліївна

*аспірант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної Академії управління персоналом*

Лебедева Надежда Анатольевна

*аспирант кафедры публичного администрирования
Межрегиональной Академии управления персоналом*

Lebiedieva Nadiia

*Post-Graduate Student of the Department of Public Administration of the
Interregional Academy of Personnel Management*

ORCID: 0000-0003-4095-2631

DOI: 10.25313/2617-572X-2018-1-4160

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПРОТЕКЦІОНІСТСЬКОЇ ПОЛІТИКИ АМАТОРСЬКОГО КІНОМИСТЕЦТВА

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОТЕКЦИОНИСТСКОЙ ПОЛИТИКИ ЛЮБИТЕЛЬСКОГО КИНОИСКУССТВА

THEORETICAL PRINCIPLES OF THE DETERMINATION OF AMATOR MOVIE ART GOVERNMENT PROTECTION POLICY

Анотація. Виходячи із того, що наша країна перебуває у досить складному політично-економічному становищі, мистецтво відійшло на другий план уваги державного управління. Тому й не дивно, що глобалізаційні процеси вражають саме слабкі, з управлінської точки зору, державотворчі аспекти. Аматорське кіномистецтво є філософсько-духовним шаром суспільної свідомості, яка не проявлена так чітко, як, наприклад, промислові галузі, але його значущість від цього не стає меншою. Доказом неабиякої ваги визначення державної протекціоністської політики аматорського мистецтва є супротив негативному впливу глобалізації на сучасне українське суспільство. Теоретичним засадам визначення державної політики протекціонізму присвячена чимала кількість досліджень провідних українських вчених. Кожен з них вніс вагомий внесок у визначення політики протекціонізму.

Мета статті полягає в розгляді теоретичних засад визначення державної протекціоністської політики аматорського кіномистецтва в контексті розгляду державного управління на основі аналізу наукових досліджень сучасних українських вчених.

Аматорське кіномистецтво являє собою таке творче явище, що відбувається не за гроші, на особистому ентузіазмі творчої особистості, результатом чого стає виготовлення кінофільму. Звичайно, відношення до такої діяльності з боку держави є відстороненим, але кінострічки українських кіноаматорів отримують визнання на міжнародному рівні, набирають популярності в Інтернеті, тим самим забезпечуючи просування позитивного іміджу вітчизняного кіномистецтва. Таким чином, аматорське кіномистецтво заслуговує на те, щоб отримувати державну підтримку з точки зору політики протекціонізму.

Дійдено висновку, що у широкому значенні державна протекціоністська політика аматорського кіномистецтва – це політика держави, яка виражається в системі взаємопов'язаних заходів, що ґрунтуються на внутрішньому законі держави і міжнародних актах, спрямованих на підтримку й захист аматорських кіностудій та кінострічок від конкуренції глобалізаційного процесу, що поглинає вітчизняну культуру.

Ключові слова: протекціоністська політика, аматорське, кіно мистецтво, державне управління, протекціонізм.

Аннотация. Исходя из того, что наша страна находится в достаточно сложном политико-экономическом положении, искусство отошло на второй план внимания государственного управления. Поэтому неудивительно, что глобализационные процессы поражают именно слабые, с управленческой точки зрения, государственнические аспекты. Любительское киноискусство является философско-духовным слоем общественного сознания, которое не проявлено так четко, как, например, промышленные отрасли, но его значимость от этого не становится меньше. Доказательством немалого веса определения государственной протекционистской политики любительского искусства является сопротивление негативному

влиянию глобализации на современное украинское общество. Теоретическим основам определения государственной политики протекционизма посвящено немалое количество исследований ведущих украинских ученых. Каждый из них внес весомый вклад в определение политики протекционизма.

Цель статьи заключается в рассмотрении теоретических основ определения государственной протекционистской политики любительского киноискусства в контексте рассмотрения государственного управления на основе анализа научных исследований современных украинских ученых.

Любительское киноискусство представляет собой такое творческое явление, которое происходит не за деньги, на личном энтузиазме личности, результатом чего становится изготовление фильма. Конечно, отношение к такой деятельности со стороны государства является отстраненным, но киноленты украинских кинолюбителей получают признание на международном уровне, набирают популярность в Интернете, тем самым обеспечивая продвижение позитивного имиджа отечественного киноискусства. Таким образом, любительское киноискусство заслуживает того, чтобы получать государственную поддержку с точки зрения политики протекционизма.

Приведено к выводу, что в широком смысле государственная протекционистская политика любительского киноискусства — это политика государства, которая выражается в системе взаимосвязанных мероприятий, основанных на внутреннем законе государства и международных актах, направленных на поддержку и защиту любительских киностудий и кинолент от конкуренции глобализационного процесса, поглощающей отечественную культуру.

Ключевые слова: протекционистская политика, любительское, кино искусство, государственное управление, протекционизм.

Summary. Proceeding from the fact that our country is in a rather difficult political and economic situation, art has been turned to the background of the public administration attention. Therefore, it is known that globalization processes affect the weakest spheres, from a managerial state-building aspects' point of view. Amateur cinema is a philosophical-spiritual layer of social consciousness, which is not manifested as clearly as, for example, industrial branches, but its significance from this does not become less. The proof of the importance of defining the state's protectionist amateur art policy to its counteract to the negative impact of globalization on modern Ukrainian society. A lot of interesting researches number of the leading Ukrainian scientists were devoted to a considerable theoretical basis for defining the state policy of protectionism. Each of them made a significant contribution to a protectionist policy defining.

The purpose of this article is in the theoretical basis for defining the state protectionist policy of amateur movie art in the context of considering state administration on the basis of the scientific research of modern Ukrainian scientists' analysis.

Amateur movie art is such a creative phenomenon that does not come from money, by the personal enthusiasm of a creative person, whose result is in a movie production. Of course, the attitude towards such activity by the state is out of the question, but movies of Ukrainian amateur makers are recognized internationally, gaining popularity on the Internet, thus ensuring the promotion of a positive image of domestic cinema. Thus, amateur movie art is worth of receiving some state support in terms of a protectionist policy.

It has been come to the conclusion that in a broad sense the state protectionist policy of amateur movie art is a state policy, which is expressed in the system of interrelated measures based on the internal law of the state and international acts aimed at supporting and protecting amateur film studios and films from the competition of the globalization process, absorbing domestic culture.

Key words: protectionist policy, amateur, cinema art, public administration, protectionism.

Постановка проблеми. Теоретичні засади визначення поняття та категоріального ряду державної протекціоністської політики аматорського кіномистецтва є вагомим у контексті розвитку державного управління. Аматорське кіномистецтво являє собою той пласт мистецтва, про який згадують в останню чергу, оскільки професійні мистецькі галузі мають більшу преференцію з боку державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам сутності наукових міркувань державного управління і протекціонізму присвячено чимало досліджень сучасних українських науковців таких, як О. Котовська [6], В. Рубцов [12], Н. Перинська [12], М. Бойчук [2], Б. Ревчун [11] та інших. Всі вони є цінними щодо розробки державної протекціоністської політики щодо галузі аматорського кіномистецтва.

Виклад основного матеріалу. Термін «аматорський» увійшов до української мови з англійської нещодавно, тому не кожне академічне видання має у своєму арсеналі це визначення. Словник Меррием-Вебстер надає нам таку інформацію щодо походження слова «аматорський»: «Найбільш раннє тлумачення аматора («той, який має помітну любов, симпатію або смак») сильно пов'язаний з його корінням: це слово прийшло до англійської з французького *amateur*, що, у свою чергу, походить від латинського слова «коханець» (аматор). Це змусило деяких людей припустити, що слово правильно використовується тільки в тому сенсі, «хто виконує щось для любові, а не за гроші». Однак, як це трапляється з багатьма іншими англійськими словами, аматор може означати дві різко відмінні речі, маючи на увазі того, хто робить щось за любов до неї, а також до того, хто не дуже впевнений у чомусь.

Ранній запис про буквально розуміння слова походить з джерела 1777 року. Однак до 1790 року воно вже використовувалося в дещо поблажливішому розширеному сенсі, як це видно в описі Джорджа Роуса Едмунда Берка як «стороннього, просто любителя аристократії» у своїх думках про уряд [16].

Оксфордський англійський словник для тих, хто вивчає мову на просунутому рівні [17], Кембриджський словник [13], Англійський Оксфордський живий словник [18], Англійський словник Коллінз [14] тлумачать прикметник «аматорський» (той, що робить щось за насолодою або інтересом, а не працює), як похідне від «аматор», тобто «особа, яка бере участь у спорті або іншій діяльності для задоволення, а не у якості роботи: турнір відкритий як для любителів, так і для професіоналів. Друге значення — (як правило, не схвалюючи) людину, яка не має кваліфікації, наприклад цю роботу виконувала купа любителів! Нові правила про аматорство дозволяють платити за промоакцію [17].

Отже, аматорське кіномистецтво являє собою таке творче явище, що відбувається не за гроші, але на особистому ентузіазмі творчої особистості, результатом чого стає виготовлення кінофільму. Звичайно, відношення до такої діяльності з боку держави є відстороненим, але кінострічки українських кіноаматорів отримують визнання на міжнародному рівні, набирають популярності в Інтернеті, тим самим забезпечуючи просування позитивного іміджу вітчизняного кіномистецтва. Тож, на мій погляд, аматорське кіномистецтво заслуговує на те, щоб отримувати державну підтримку з точки зору політики протекціонізму.

В Енциклопедії історії України протекціонізм (від лат. *protectio* — прикриття, захист) визначається як економічна політика держави, яка виражається в системі взаємопов'язаних заходів, спрямованих на підтримку й захист власних товаровиробників від іноземної конкуренції на внутрішньому і зовнішніх ринках. «Уперше виникає за доби первісного нагромадження капіталів в Європі 16–18 ст. Теоретичною базою протекціонізму тоді слугувало вчення меркантилістів, які вважали активний баланс зовнішньої торгівлі запорукою економічного благополуччя держави. Протекціонізм перш за все охороняє розвиток промисловості чи її окремих галузей від конкуренції з боку інших країн» [7].

Кандидат історичних наук Т. Лазанська також відмічає, що «у сучасній світовій економіці протекціонізм залишається дійовим засобом державного регулювання. Він застосовується в боротьбі з недобросовісною конкуренцією, для захисту робочих місць, притоку інвестицій, економії матеріальних витрат при структурній перебудові промисловості, з метою збереження пріоритетних умов розвитку тощо [7]. Таким чином, протекціонізм аматорського кіномистецтва — це політика держави, яка виражає себе у системі спеціальних заходів, спрямованих

на підтримку і захист від іноземної конкуренції відеопродукції.

Велика сучасна енциклопедія надає таке визначення протекціонізму: «Протекціонізм — економічна політика держави, спрямована на захист внутрішнього ринку від іноземної конкуренції через систему визначених обмежень міжнародної торгівлі: імпорتنі та експортні мита, субсидії та інші заходи. Подібна політика сприяє розвитку національного виробництва» [3, с. 166]. Отже, протекціонізм аматорського кіномистецтва — політика по відношенню до аматорства, що спрямована на захист, надання субсидій, сприятиме розвитку національних кінострічок.

Кандидат економічних наук А. Келічавий пише: «Протекціонізм (*protectio* — лат. — прикриття, захист) — система заходів, що ґрунтується на внутрішньому законі держави і міжнародних актах, які застосовуються державою для захисту національної економіки країни від іноземної конкуренції, за допомогою тарифних та нетарифних інструментів» [5]. Таким чином, протекціонізм — система заходів держави, що ґрунтується на законі держави.

Багато країн у світі використовують політику протекціонізму. Вона захищає національну промисловість, заохочує розвиток вітчизняного виробництва. Протекціонізм часто застосовується промислово розвинутими країнами для захисту національних виробників як всередині країни так і закордоном. Існують такі форми політики протекціонізму як селективний, галузевий, колективний, прихований, наступальний (агресивний), неопротекціонізм.

Селективний протекціонізм направлений проти окремих країн чи товарів. Галузевий протекціонізм захищає окремі галузі. Колективний протекціонізм здійснюється об'єднаннями країн проти держав, які в них не входять. Прихований протекціонізм являє собою використання державою інституційних обмежень методами внутрішньої економічної політики без формального порушення міжнародних зобов'язань щодо інших країн. Отже, можемо назвати протекціонізм аматорського кіномистецтва галузевим.

Як доводить кандидат економічних наук А. Келічавий прихильники протекціонізму вважають, що економічно обґрунтованою дана політика буде у таких випадках, як необхідність забезпечення оборони, підвищення внутрішньої зайнятості, збільшення доходів державного бюджету, диверсифікація заради стабільності [5]. З точки зору необхідності забезпечення оборони, аматорське кіномистецтво військово-патріотичного напрямку має духовно-виховний зміст, тобто сприяє підвищенню патріотизму, що особливо є актуальним у сучасних складних соціально-політичних і економічних умовах. Захист молодих ринків також є тим випадком, коли держава повинна вдаватися до використання протекціонізму.

Аматорське кіномистецтво також сприяє підвищенню внутрішньої зайнятості, оскільки для

створення кінострічки, наприклад, з метою нагороди на кінофестивалі потрібно залучати до процесу створення кінофільму різних людей, дітей і підлітків. Це допоможе відірвати від комп'ютерів молодь і залучити її до цікавого, живого процесу творчості. Якщо аматорська кіностудія побудована у якості приватної школи, то вона сплачує податки до державного бюджету, що сприяє збільшенню його доходів.

Диверсифікація відбувається залученням до творчого процесу нових технічних засобів, нових творчих прийомів. Державна підтримка аматорства — це захист молодих кіно об'єднань.

Ефективність протекціоністській політики буде результативною, за твердженням А. Келічаваго, у двох випадках. При наявності ефективного суперництва на внутрішньому ринку, де інтенсивна внутрішня конкуренція, певною мірою, компенсує тиск міжнародної конкуренції. «Без конкуренції захищена протекціонізмом галузь ніколи не вийде на місце конкурентоспроможних галузей на світовому ринку» [5]. Протекціонізм повинен бути обмежений в часі. Всі галузі, захищені протекційними заходами врешті відчують на собі негативний вплив повної конкуренції.

Український вчений М. Небава визначає політику протекціонізму як державну політику захисту внутрішнього ринку від іноземної конкуренції, яка є вигідною для деяких груп населення [8]. У випадку з аматорським кіно мистецтвам такі групи населення є членами аматорських колективів, учнями та вчителями загально освітніх шкіл, вихованцями центрів науково-технічної творчості та інших подібних навчально-виховних центрів, але вони не можуть чинити будь-який тиск на державу тому, що не мають прибутків від своєї діяльності і не мають цілеспрямованого фінансування з боку держави на творчі потреби, якщо щось створюється, то особистим коштом, коштом батьків.

Науковець М. Небава відмітив наявність прихильників і супротивників протекціонізму. Стимулювання виробництва і збільшення зайнятості, захист молодих галузей, збільшення доходів державного бюджету, забезпечення економічної безпеки та оборони країни — все це позитивні аргументи [8].

«Досить часто наводиться аргумент, що протекціонізм є тимчасово вкрай необхідним, аби молоді перспективні галузі промисловості, які мають високий рівень витрат, змогли сформуватися, закріпити свої позиції. Як тільки їхня ефективність почне зростати, рівень протекціоністського захисту може зменшуватися» [8].

В нашому випадку, аматорське кіномистецтво являє собою молоду галузь духовного шару суспільної свідомості, що матеріалізується у виробництві кінострічок. Перспективність підтримки аматорського кіномистецтва як молодої мистецької галузі, на мій погляд, не викликає сумніву, оскільки дуже часто на кінофестивалях бувають представлені достатньо

якісні кінострічки, що можуть навіть бути конкурентними до професійних кіно робіт.

В економічній теорії зазначено, що всебічна оцінка політики протекціонізму вимагає визначати позитивні і негативні боки. Серед позитивних якостей проявляється те, що протекціонізм дозволяє захищати національне виробництво від «несправедливої» конкуренції з боку експортерів товарів із країн з дешевим працею. Політика протекціонізму забезпечує захист молодих галузей національної економіки, які ще «не встали на ноги», неконкурентоспроможні на світовому ринку і тому потребують особливої державної підтримки. Негативні риси протекціонізму складаються в тому, що надмірний протекціонізм послаблює конкуренцію в економіці і стимули до її вдосконалення [9].

Науковий співробітник Інституту економіки та прогнозування НАН України Т. Боднарчук звернула увагу на взаємозалежність національних економік від глобалізаційних процесів. На думку автора даної наукової статті, в умовах глобалізації, яка впливає на вітчизняне кіномистецтво через телебачення, використання аматорських кінострічок, що вже мають певні перемоги і визнання, є дієвим засобом опору і розвитку національного кіномистецтва, оскільки сприятиме збільшенню національного контенту в українському телебаченні.

Дослідницею Т. Боднарчук визначено особливості пристосування теоретичних та практичних імперативів політики протекціонізму до сучасних умов економічного розвитку України. Вчена викрила парадоксальний характер реалізації політики протекціонізму. Дослідниця пише про те що розвинуті країни у промисловості мають політику двояку. Вони відстоюють особисті інтереси приховані під принципом лібералізації на словах, але у практичному плані залишають протекціонізм, щоб захищати свого виробника жорстко від зовнішньої конкуренції. В той самий час, як країни з перехідною економікою «намагаються все більше лібералізувати свої ринки, тим самим посилюючи залежність власної економіки від кон'юнктури світового господарства» [1, с. 118]. Вчена згадує про негативні моменти політики протекціонізму в теорії, але й зауважує, що на практиці відбувається зовсім протилежне: «захист вітчизняного виробника є одним з важливих заходів як забезпечення економічного зростання слабких країн, так і підтримки високого рівня розвитку лідерів» [1, с. 118]. На погляд автора даної наукової статті, щодо проблеми розвитку національного аматорського кіномистецтва у політиці протекціонізму більше переваг на сучасному етапі, ніж недоліків, що слідує із вище зазначеного.

Вчена також розглядає протекціонізм у широкому розумінні, як економічну політику з метою підвищення конкурентоспроможності української продукції та «формуванні стабільного внутрішнього конкурентного середовища, яке не державними

заходами, а методами ринкового саморегулювання відтіснятиме іноземного виробника з ринку. З цієї точки зору, протекціонізм включає ряд засобів, спрямованих на пришвидшення вирішення структурних проблем в національній економіці. Умовно в широкому значенні їх можна розподілити на три групи: методи підтримки вітчизняного виробника, які охоплюють систему, головним чином, фінансово-економічних інструментів: пряма фінансова підтримка вітчизняного виробника та національне — субсидування; фінансовий протекціонізм; система пільгового експортного кредитування; спеціальний податковий режим та введення податкових канікул для виробників—пріоритетних сфер економіки; валютна політика, спрямована на зниження курсу національної валюти; вимоги щодо вмісту місцевих компонентів тощо» [1, с. 123].

Українська вчена Т. Боднарчук довела, що правильнішим є розгляд протекціонізму не у вузькому значенні, а в широкому — «як економічну політику, яка за допомогою методів підтримки вітчизняного виробника, стимулювання національного споживача та формування ефективного внутрішнього конкурентного середовища забезпечує розвиток національної економіки та не суперечить принципам світової співпраці» [1, с. 125]. Тож, автор даної статті вважає, що протекціонізм доцільно використовувати у широкому сенсі щодо аматорського кіномистецтва і цілком погоджується з тим, що використання зважених та продуманих заходів протекціонізму слід врахувати й в Україні, де «сучасна зовнішньоторгівельна політика є досить неефективною і призводить до надмірної відкритості економіки та низької конкурентоспроможності більшості галузей народного господарства» [1, с.126].

За твердженням кандидата історичних наук, директора «Агентства розвитку Дніпра» В. Панченко та доктора економічних наук, доцента, професора кафедри світового господарства та міжнародних економічних відносин Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка Н. Резнікової, державний протекціонізм «покликаний надати підтримку національному бізнесові у конкурентній боротьбі на світових ринках» [10, с. 97]. За твердженням вчених, протекціонізм у подібному випадку має подвійну мету: сприяння зростанню конкуренції та закриття доступу до тих галузей, які не готові до конкуренції. Все це сприяє процесу сталого національного розвитку. Щодо проблеми розвитку аматорського кіномистецтва, то державна політика протекціонізму спонукатиме

поширенню вітчизняних кінострічок на міжнародному рівні.

Оскільки певних результатів можна досягти за умови отримання доступу до передових технологій і перебування у конкурентному середовищі, що неодмінно створить передумови для саморозвитку, протекціонізм є інструментом формування державної структурної політики [10, с. 97]. Створення аматорських кіностудій також можна розглядати як сприяння національному бізнесу.

Українські науковці Г. Зінатулліна та Л. Чорногуз вважають, що протекціонізм слід розглядати як державну економічну стратегію у вигляді комплексу взаємопов'язаних, обґрунтованих і реалістичних заходів, що сформовані на якісно нових принципах. «Стратегію економічного протекціонізму доцільно розуміти як комплекс заходів щодо забезпечення засобами держави рівноправної конкуренції на внутрішньому ринку України» [4, с. 403]. Рівноправна конкуренція на внутрішньому ринку відбуватиметься з деякими професійними кіно роботами, і телевізійними програмами. На мою думку, державне управління через систематичний вплив навчання і виховання, використовуючи протекціоністську політику щодо аматорського мистецтва має дієвий механізм впливу.

Висновки і пропозиції. Отже, маючи на увазі дослідження сучасних українських науковців, розгляд протекціонізму в широкому сенсі, можемо надати визначення державної протекціоністської політики аматорського кіномистецтва. Державна протекціоністська політика аматорського кіномистецтва — це політика держави, яка виражається в системі взаємопов'язаних заходів, що ґрунтуються на внутрішньому законі держави і міжнародних актах, спрямованих на підтримку й захист аматорських кіностудій та кінострічок від конкуренції глобалізаційного процесу, що поглинає вітчизняну культуру. На мою думку, таку політику треба розглядати як галузевий протекціонізм, що забезпечує патріотичне виховання з точки зору оборони нашої держави та підвищує внутрішню зайнятість в умовах безробіття. Аматорське кіномистецтво являє собою молоду галузь духовного шару суспільної свідомості, що матеріалізується у виробництві кінострічок. Тому тимчасова підтримка розвитку даної мистецької галузі, тобто тимчасовий протекціонізм, є вкрай необхідною мірою, щоб залишити талановитий мистецький потенціал для подальшого розвитку духовного шару суспільства, що обов'язково у майбутньому почне наповнювати державний бюджет.

Література

1. Боднарчук Т. Л. Теоретико-методологічні засади аналізу політики протекціонізму / Український соціум. 2013. № 1(44) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ukr-socium.org.ua/Arhiv/Stati/1_2013/117-128.pdf
2. Бойчук М. А. Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії: Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: 23.00.01 / М. А. Бойчук. — Київ, 2007. — 20 с.
3. Велика сучасна енциклопедія — у 10 т. / Харків: Книжковий клуб «Клуб Сімейного Дозвілля» / уклад. А. С. Івченко. — Х, 2013. — Т. 8: П–С // уклад. А. С. Івченко. — 2013. — 352 с.
4. Зінатуліна Г. Р., Чорногуз Л. П. Застосування методів протекціонізму в Україні / Актуальні проблеми навчання та виховання людей з особливими потребами: зб. наук. праць. — № 6(8). — К.: Університет «Україна», 2009. — С. 401–410.
5. Келічавий А. В. Політика протекціонізму як фактор підвищення конкурентоспроможності економіки / Електронне наукове видання «Ефективна економіка», Дніпровський держ. агро-економічний ун-т. — Вид-во Тов «ДКС-центр» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3133>
6. Котовська О. П. Ціннісно-сміслові зміни в сучасних моделях публічного управління / О. П. Котовська // Вісник НАДУ при Президентові України (Серія «Державне управління») — № 2. — 2017. — С. 5–12.
7. Лазанська Т. І. Енциклопедія історії України / Енциклопедія історії України: Т. 8. Па — Прик // Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. — К.: В-во «Наукова думка», 2011. — 520 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?&I21DBN=EIU&P21DBN=EIU&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=eiu_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=TRN=&S21COLORTERMS=0&S21STR=Proteksionizm (останній перегляд: 03.09.2018)
8. Небава, М. І. Теорія макроекономіки [Текст]: навчальний посібник / М. І. Небава. — К.: ВД «Слово», 2005. — 536 с. http://posibnyky.vntu.edu.ua/makro_ek/144.htm
9. Основи економічної теорії [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://stud.com.ua/65280/politekonomiya/plyusi_minusi_proteksionizmu
10. Панченко В., Резнікова Н. Від протекціонізму до неопротекціонізму: нові виміри ліберального регулювання / Міжнародна економічна політика 2017. № 2 (27) — С. 95–117. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ierjournal.com/journals/27/2018_4_Panchenko_Reznikova.pdf
11. Ревчун Б. Г. Протекціонізм як реакція на нестабільність розвитку ринкової економіки / Наукові праці КНТУ. Економічні науки. — Вип. 15. — 2009. — С. 380–384.
12. Рубцов В. П. Державне управління та державні установи [Текст] / В. П. Рубцов, Н. І. Перинська. — К.: Університет «Україна», 2008. — 440 с.
13. Cambridge Dictionary [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://dictionary.cambridge.org/ru/%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%8C/%D0%B0%D0%BD%D0%B3%D0%BB%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9/amateur>
14. Collins English Dictionary [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/amateur>
15. Encyclopedia [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://encyclopedia2.thefreedictionary.com/amateur>
16. Merriam-Webster Dictionary [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/amateur>
17. Oxford Advanced Learner's English Dictionary [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://slovar-vocab.com/english/oxford-learners-vocab/amateur-6953846.html>
18. The Free Dictionary [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.thefreedictionary.com/amateur>

References

1. Bodnarchuk, T. L. (2013), Theoretical and methodological principles of protectionist policy analysis / Ukrayins'kyj socium. vol. 1(44), available at: http://www.ukr-socium.org.ua/Arhiv/Stati/1_2013/117-128.pdf (Accessed 25.08.2018).
2. Bojchuk, M. A. (2007), «Government and civil society: mechanisms of interaction», Thesis of Ph.D. dissertation, Kyiv, Ukraine.
3. Vely'ka suchasna ency'klopediya (2013), — u 10 t. / Xarkiv: Kny'zhkovy'j klub «Klub Simejnogo Dozvillya» Vol. 8: P–S, Kharkiv, Ukraine.
4. Zinatullina, G. R., Chornoguz, L. P. (2009), Application of protectionist methods in Ukraine / Aktual'ni problemy navchannya ta vy'xovannya lyudej z osoblyvy'my potrebamy': zb. nauk. prac'. Vol. 6(8), pp. 401–410.
5. Kelichavy'j, A. V. Protectionism as a factor in increasing the competitiveness of the economy / Elektronne naukovye vy'dannya «Efektyvna ekonomika», Dniprov'sky'j derzh.agro-ekonomichny'j un-t. — Vy'd-vo Tov «DKS-centr» available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3133> (Accessed 03.09.2018).
6. Kotov's'ka, O. P. (2017), «Valuably-semantic changes in modern models of public administration», Visny'k NADU pry' Prezy'dentovi Ukrayiny' (Seriya «Derzhavne upravlinnya»), vol. 2, pp. 5–12.

7. Lazans'ka, T. I. (2011), Encyclopedia of Ukrainian History, Vol. 8. Pa — Pry'k / Redkol.: V. A. Smolij (golova) ta in. NAN Ukrainy'. Insty'tut istoriyi Ukrainy'. — K.: V-vo «Naukova dumka», available at: http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?&I21DBN=EIU&P21DBN=EIU&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=eiu_all&C-21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=TRN=&S21COLORTERMS=0&S21STR=Proteksionizm (Accessed 04.09.2018)
8. Nebava, M. I. (2005), Teoriya makroekonomiky' [Tekst]: navchal'ny'j posibny'k / M. I. Nebava. — VD «Slovo», Kyev, Ukraine, available at: http://posibnyky.vntu.edu.ua/makro_ek/144.htm (Accessed 03.09.2018).
9. Osnovy' ekonomichnoyi teoriiy, available at: https://stud.com.ua/65280/politekonomiya/plyusi_minusi_protekt-sionizmu (Accessed 05.09.2018).
10. Panchenko, V., Reznikova, N. (2017), From protectionism to new-protectionism: new dimensions of liberal regulation / Mizhnarodna ekonomichna polity'ka. Vol. 2 (27), available at: http://iepjournals.com/journals/27/2018_4_Panchenko_Reznikova.pdf (Accessed 04.09.2018).
11. Revchun, B.G. (2009), Protectionism as a reaction to the instability of the development of a market economy / Naukovi praci KNTU. Ekonomichni nauky'. Vol. 15, pp. 380–384.
12. Rubczov, V. P., Perinska N. I. (2008), Derzhavne upravlinnya ta derzhavni ustanovy' [State Administration and State Institutions], Universy'tet «Ukrayina», Kyiv, Ukraine.
13. Cambridge Dictionary, available at: <https://dictionary.cambridge.org/ru/%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%8C/%D0%B0%D0%BD%D0%B3%D0%BB%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9/amateur> (Accessed 23.08.2018).
14. Collins English Dictionary, available at: <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/amateur> (Accessed 03.09.2018).
15. Encyclopedia, available at: <https://encyclopedia2.thefreedictionary.com/amateur> (Accessed 21.08.2018).
16. Merriam-Webster Dictionary, available at: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/amateur> (Accessed 24.08.2018).
17. Oxford Advanced Learner's English Dictionary, available at: <https://slovar-vocab.com/english/oxford-learners-vocab/amateur-6953846.html> (Accessed 20.08.2018).
18. The Free Dictionary, available at: <https://www.thefreedictionary.com/amateur> (Accessed 21.08.2018).

УДК 339.138;351.127

Непомнящий Александр Михайлович

*доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональна Академія управління персоналом*

Непомнящий Александр Михайлович

*доктор наук по государственному управлению, профессор,
профессор кафедры публичного администрирования
Межрегиональная Академия управления персоналом*

Nepomniashchy Oleksandr

*Doctor of Sciences in Public Administration, Professor,
Professor of the Department of Public Administration
Interregional Academy of Personnel Management*

ORCID: 0000-0002-5766-3150

DOI: 10.25313/2617-572X-2018-1-4122

ПРОЕКТНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК МЕХАНІЗМ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК МЕХАНИЗМ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ

PROJECT MANAGEMENT AS A MECHANISM OF IMPROVEMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION EFFICIENCY

Анотація. У статті розглядаються перспективи впровадження управління проектами у системі публічного адміністрування з метою підвищення ефективності роботи органів державної влади та для реалізації інноваційних ідей у системі державного управління різними галузями народного господарства. Розглянуті теоретичні аспекти та особливості системи управління проектами, її відмінність від інших управлінських підходів. Визначено стадії реалізації проектів у класичних системах проектного управління відповідно до міжнародних стандартів. Проаналізовано специфіку публічного адміністрування. Наведено приклади державних проектів, які розбито відповідно до запропонованої автором класифікації. Представлено класичну схему реалізації управлінського рішення у системі публічного адміністрування. Визначено етапи прийняття управлінського рішення органами державної влади, що існують на сьогодні. Проведено порівняльний аналіз стадій реалізації проекту та етапів реалізації управлінського рішення. Визначено переваги системи управління проектами та доцільність її застосування для підвищення ефективності публічного адміністрування та досягнення стратегічно важливих рішень. Сформовано пропозиції щодо можливості впровадження проектного управління у системі публічного адміністрування для підвищення ефективності реалізації інноваційних проектів розвитку економіки країни. Зокрема доведено, що підходи проектного менеджменту доцільно застосовувати при реалізації механізмів державного управління та впроваджувати проектне управління у структуру органів державної влади. Таким чином проектне управління у системі публічного адміністрування має забезпечити чіткий процес реалізації планів виконання проекту з метою досягнення стратегічних цілей держави у визначені строки та з урахуванням обмеженості ресурсів, в тому числі фінансових.

Ключові слова: публічне адміністрування, управління проектами, механізм управління, органи державної влади.

Аннотация. В статье рассматриваются перспективы внедрения управления проектами в системе публичного администрирования с целью повышения эффективности работы органов государственной власти, а также для реализации инновационных идей в системе государственного управления разными отраслями народного хозяйства. Рассмотрены теоретические аспекты и особенности системы управления проектами, ее отличие от других управленческих подходов. Определены стадии реализации проектов в классических системах проектного управления в соответствии с международными стандартами. Проанализирована специфика публичного администрирования. Приведены примеры государственных проектов, разбиты в соответствии с предложенной автором классификации. Представлено классическую

схему реализации управленческого решения в системе публичного администрирования. Определены этапы принятия управленческих решений органами государственной власти, существующие на сегодня. Проведен сравнительный анализ стадий реализации проекта и этапов реализации управленческого решения. Определены преимущества системы управления проектами и целесообразность ее применения для повышения эффективности публичного администрирования и достижения стратегически важных решений. Сформированы предложения о возможности внедрения проектного управления в системе публичного администрирования для повышения эффективности реализации инновационных проектов развития экономики страны. В частности доказано, что подходы проектного менеджмента целесообразно применять при реализации механизмов государственного управления и внедрять проектное управление в структуре органов государственной власти. Таким образом проектное управление в системе публичного администрирования должно обеспечить четкий процесс реализации планов выполнения проекта с целью достижения стратегических целей государства в определенные сроки и с учетом ограниченности ресурсов, в том числе финансовых.

Ключевые слова: публичное администрирование, управление проектами, механизм управления, органы государственной власти.

Summary. The article discusses the prospects for implementation of project management in the public administration system in order to increase the efficiency of the work of state authorities and to implement innovative ideas in the system of public administration of various national economy fields. The theoretical aspects and features of the project management system, its distinction from other managerial approaches are considered. The stages of implementation of projects in classical systems of project management in accordance with international standards are determined. The peculiarities of public administration are analyzed. Examples of state projects are presented, which are broken down according to the classification proposed by the author. The classical scheme of realization of management decision in the system of public administration is presented. Stages of decision-making by current governmental authorities are defined. A comparative analysis of the stages of the project implementation and the stages of the implementation of the management decision was conducted. The advantages of the project management system and the feasibility of its application for improving the efficiency of public administration in order to achieve strategically important decisions are determined. The article makes suggestions about possible project management implementation in the public administration system in order to enhance efficiency of implementing innovative projects of the national economy development. In particular, it is proved that it is reasonable to use project management approaches during realization of governance mechanisms and introduce project management in the structure of governmental bodies. Thus, project management in the public administration system has to ensure a clear process of implementing project completion plans with a purpose of achieving strategic goals of the state within the set time terms and considering limited resources, including financial ones.

Key words: public administration, project management, management mechanism, state authorities.

Постановка проблеми. Розвиток системи публічного адміністрування в Україні відбувається в умовах трансформаційних процесів державного регулювання та управління у різних галузях економіки. Застосування інноваційних підходів щодо організації державної регуляторної політики вимагає створення правових, організаційних, економічних та соціальних передумов для проведення відповідного реформування з метою підвищення ефективності роботи органів державної влади. Одним із ефективних механізмів забезпечення державного управління з урахуванням вимог інноваційного розвитку є застосування проектного підходу. Управління проектами є одним із ефективних форм реалізації інноваційних проектів та вирішення актуальних питань управління та адміністрування. Отже, враховуючи актуальність питання підвищення ефективності державного управління в умовах євроінтеграції, імплементації провідного європейського досвіду щодо застосування проектного підходу у системі публічного адміністрування доцільно розглянути можливість впровадження системи управління проектами для реалізації інноваційних ідей у системі державного управління різними галузями народного господарства.

Аналіз останніх досліджень. Актуальність питання трансформаційних процесів системи публічного адміністрування визначила увагу науковців до проблематики пошуку ефективних механізмів щодо реалізації трансформацій для досягнення стратегічних цілей. Зокрема, пошук інноваційних підходів та пропозиції щодо теоретично-практичного інструментарію підвищення ефективності публічного адміністрування представлені у роботах А. Ф. Мельника та О. Я. Лазора [1; 2]. В. Г. Гамаюнов, Т. К. Гречко, Т. М. Гладченко розглядали специфічні особливості та надали рекомендації щодо практичного використання систем управління проектами з урахуванням їх переваг та недоліків [3]. Г. М. Азаренкова, А. Є. Кальницький, М. А. Кальницька представили у своїх роботах [4; 5] приклади проектного аналізу як однієї із стадій реалізації проекту. В. М. Бабаєв та В. І. Торкатюк дослідили проектний підхід як ефективний механізм забезпечення державного управління [6]. Проте, створення умов для поглиблення євроінтеграційних процесів та забезпечення розвитку системи публічного адміністрування вимагають визначення можливостей управління проектами для реалізації даних трансформацій з метою досягнення стратегічних цілей соціально-економічного розвитку.

Мета та завдання дослідження. Метою статті є формування пропозицій щодо можливості впровадження проектного управління у системі публічного адміністрування для підвищення ефективності реалізації інноваційних проектів розвитку економіки країни.

Відповідно до визначеної мети було окреслено наступні завдання:

- Надати теоретичне визначення поняттю проектного управління.
- Визначити особливості застосування проектного управління в галузі публічного адміністрування.
- Провести класифікацію проектів, що реалізуються за участі органів державної влади.
- Проаналізувати приклади проектів, розроблених на державному рівні.
- Визначити відповідність та специфічні відмінності систем державного управління та проектного управління.
- Надати рекомендації щодо застосування підходів проектного управління у системі публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу. Одним із перспективних напрямів розвитку управлінської науки є застосування підходів проектного менеджменту для реалізації інноваційних проектів. Відповідно до зводів стандартів із проектного менеджменту поняття «проект» означає процес, який має обмеженість у часі, строках реалізації, дедлайнах, а також може бути обмежений фінансовими потоками, націлений на досягнення конкретних унікальних цілей та завдань у різних галузях економіки та соціального розвитку [7]. Відрізняється проект від поточної діяльності (окремих бізнес-процесів) своєю унікальністю, тимчасовим періодом реалізації та неповторюваністю у часі. Отже, реалізація проектів вимагає від учасників бізнес-процесів окремих навичок, що відповідають його специфічним характеристикам.

Управління проектами, або Project Management (обидва поняття використовуються у вітчизняній практиці) можна визначити як область знань, науку щодо організації процесів планування та управління використанням обмежених ресурсів для досягнення стратегічних цілей системи. З точки зору організації та ведення бізнесу, управління проектами доцільно визначити як організаційну форму управління інноваційними проектами у рамках реалізації стратегії розвитку економічної системи [8].

Таким чином, проектне управління має наступні специфічні характеристики:

- обмеженість у часі;
- інноваційність реалізації управлінських процесів;
- неповторюваність процесів;
- чітко окреслені дедлайни реалізації проекту;
- визначено дату початку реалізації проекту;
- робота із обмеженими ресурсами для досягнення стратегічних цілей.

Спільним для управлінської діяльності як над проектами, так і у поточних операціях, є забезпечення стратегічного вектору розвитку економічної системи. Отже, єдиними для цих двох підходів буде досягнення стратегічних цілей, а механізми їх досягнення мають суттєво відрізнятися у відповідності до окреслених специфічних характеристик проектного управління.

Одним із традиційних методів управління проектами є поділ проекту на класичні стадії, що виділені у більшості зводів знань з проектного менеджменту [9–12], а саме:

I стадія — ініціація проекту — пошук нової інноваційної ідеї, її формулювання та оцінка можливостей до реалізації та наслідків її реалізації, порівняння відносно витрачених ресурсів із обсягами та якісними характеристиками досягнутих цілей.

II стадія — планування проекту — визначення кінцевих цілей проекту, формування завдань проекту та окремих робіт для досягнення кінцевих цілей із визначенням відповідальних та кінцевих строків реалізації кожної роботи із раціоналізацією плану проекту.

III стадія — реалізація проекту — організаційний етап, на якому команда проекту реалізує заплановані дії, контролюючи строки їх виконання та ресурсні витрати.

IV стадія — моніторинг та контроль — полягає у виділенні контрольних точок проекту та перевірці відповідності запланованих та фактичних показників реалізації проекту, а також систематичне звітування відповідальних за реалізацію робіт проекту.

V стадія — завершення проекту — підведення підсумків проекту, остаточне формування кінцевих звітів, аналіз недоліків реалізації проекту.

Застосування підходів проектного управління у галузі публічного адміністрування має враховувати відповідну специфіку. Проектне управління широко використовується національними та транснаціональними корпораціями, великими підприємствами з метою підвищення ефективності їх діяльності. Публічне управління полягає у реалізації функцій виконавчої влади через систему різноманітних механізмів державного управління. Сьогодні, система державного управління перебуває на стадії трансформації, в тому числі, щодо питань розвитку публічного адміністрування та переорієнтації органів державної влади на людиноцентристську модель надання адміністративних послуг. В умовах проведення реформи децентралізації питання застосування проектного управління набувають особливого значення, адже об'єднані територіальні громади реалізують інноваційні підходи до управління територіями та, з урахуванням більш гнучкої організаційної структури, реалізують окремі проекти та програми (сукупність проектів, об'єднаних єдиною метою). Ще одним прикладом реалізації проектного управління є застосування

підходів публічно-приватного партнерства — реалізації соціально важливих проектів у тандемі держави (муніципальних органів влади) та приватних інвесторів, що вирішує проблему фінансування масштабних проектів соціального призначення. Отже, розробка та реалізація проектів і програм є одним із механізмів забезпечення ефективного державного управління.

Суттєво відрізняються підходи до формування структури проектного управління з урахуванням масштабів проектів, що мають бути реалізовані, їх мети (соціальна, комерційна), складність, технічні характеристики проекту тощо. За масштабами реалізації проекти доцільно поділити на мегапроекти (проекти, що реалізуються на макроекономічному рівні та мають масштаби держави в цілому, міждержавний та міжнародний масштаб) та мультипроекти (проекти, що реалізуються на територіальному рівні, менші за масштабами). Головним завданням органів державного управління є забезпечення якісного управління при реалізації окремого проекту державного, регіонального та місцевого значення.

Отже, за результатами дослідження можна провести наступну класифікацію проектів публічного адміністрування:

- за масштабами: мегапроекти та мультипроекти;
- за метою реалізації (соціальні, комерційні — при цьому проект може мати соціальну мету для органів державної влади та комерційну мету для приватних співінвесторів);
- за співучастю у реалізації проекту (державні, регіональні, муніципальні, проекти публічно-приватного партнерства).

Прикладами проектів із визначенням їх групи за класифікацією можна назвати наступні:

- Проект «Доступне житло» — мегапроект, соціальний, реалізується на рівні держави, регіону, місцевих громад.
- Проект «Чисте місто» — мультипроект, соціальний, реалізується на рівні місцевих громад.
- Проект «Місто майбутнього» — мультипроект, соціальний, реалізується на рівні місцевих громад.
- Проект підвищення енергоефективності будівель — мегапроект, соціальний, реалізується на рівні держави, регіону, місцевих громад, проводиться із залученням коштів фізичних та юридичних осіб.

Таким чином, провівши класифікацію проекту, можна визначити організаційно-економічні механізми управління, які мають бути застосовані для його реалізації.

Для реалізації організаційно-економічного механізму впровадження проектного управління у систему публічного адміністрування доцільно провести наступні трансформуючі дії:

- удосконалити організаційну структуру органів державного управління,
- автоматизувати системи публічного урядування;

- розвивати системи інформаційно-аналітичного забезпечення ходу реалізації проектів публічного управління;
- створювати умови для об'єднання окремих проектів у програми та портфелі, здійснювати пошук інвестиційних потоків для реалізації портфелів проектів;
- створювати антикризові програми засновані на реалізації інноваційних проектів;
- застосовувати підходи публічно-приватного партнерства для розвитку систем житлово-комунального господарства, як ефективний шлях оновлення матеріально-технічної бази галузі;
- створювати індикатори економічної ефективності реалізації проектів відповідно до стратегічних напрямів євроінтеграційного розвитку держави;
- формувати інституційно-правове підґрунтя за впровадження проектного управління у систему публічного адміністрування;
- створювати кадровий потенціал галузі — підготовка проектних менеджерів із базою знань державного управління та адміністрування;
- оптимізувати інвестиційні потоки при реалізації проектів, підвищення ефективності використання коштів державного бюджету та створення умов для залучення інвестицій приватних інвесторів на національному та міжнародному рівнях;
- реалізувати організаційні механізми щодо впровадження системи управління проектами у галузь публічного адміністрування;
- розвивати системи державно-цільових проектів;
- розробляти документацію для надання проектних заявок для залучення міжнародних фінансових інвестицій, в тому числі, через механізми грантрайтингу;
- провести оцінку можливостей застосування проектного підходу з точки зору законодавчого забезпечення функціонування податкової системи;
- провести оцінку потенціалу проектного управління в умовах проведення реформи децентралізації для подальшого розвитку об'єднаних територіальних громад;
- розробити підходи щодо створення системи управління проектами бюджетної сфери (інвестиції у соціальні проекти);
- провести оцінку можливостей використання соціального підприємництва при реалізації проектів соціального спрямування.

Для оцінки можливостей застосування проектного управління у системі публічного адміністрування, визначимо етапи прийняття управлінського рішення органами державної влади, що існують на сьогодні, та порівняємо їх зі стадіями реалізації проекту. Етапи прийняття управлінського рішення органами державної влади представлені на рис. 1.

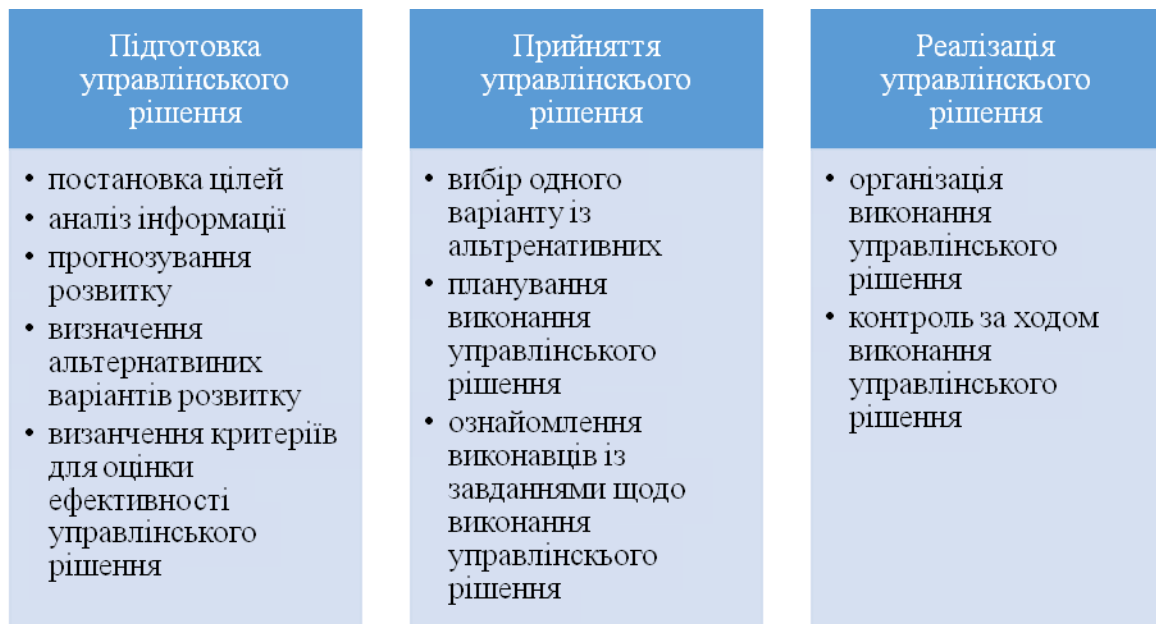


Рис. 1. Етапи прийняття управлінського рішення органами державної влади [12]

Таким чином, проаналізувавши етапи прийняття управлінського рішення, які є класичними для системи публічного адміністрування, можна визначити наступне. Перша стадія проектного управління — ініціація проекту повністю відповідає етапу підготовки управлінського рішення. На даному етапі відбувається постановка цілей, які повинні бути досягнуті у ході реалізації проекту (управлінського рішення), проводиться відбір та аналіз інформації, що визначена як релевантна для того чи іншого проекту (рішення). На основі проведеного аналізу формуються альтернативні сценарії реалізації проекту (впровадження управлінського рішення) і за критеріями ефективності відбувається відбір найбільш стратегічно важливих сценаріїв реалізації проекту (управлінського рішення) для досягнення поставленої мети.

Друга стадія — планування проекту — відповідає етапу планування управлінського рішення. Відбувається розподіл завдань за окремими роботами. Розподіл відповідальних за кожну роботу, ознайомлення відповідальних та постановка строків реалізації кожного виду робіт.

Третя та четверта стадія реалізації проекту відповідає третьому етапу прийняття управлінського рішення, а саме забезпеченню організації виконання проекту (управлінського рішення) та веденні контролю та моніторингу ходу їх реалізації. Тут важливо досягти тих критеріїв, які були відібрані на етапі ініціації та планування проекту (управлінського рішення), а також встановити відповідність між плановими критеріями та фактичними показниками. Це просто зробити, якщо критерії мають кількісні показники для аналізу, і складніше провести при встановленні якісних критеріїв досягнення успіху.

П'ята стадія реалізації проекту, як правило представлена лише частково на третьому етапі прийняття управлінського рішення через формування та затвердження звітів щодо його виконання. Проте, якщо в управлінні проектами визначення недоліків та проблемних аспектів, з якими стикалася команда управління проектом, є обов'язковим та заноситься у відповідний документ, розроблений у рамках міжнародних стандартів управління проектами. То у якості інструментарію реалізації механізму державного управління такий елемент практично не використовується.

Отже, проаналізувавши відповідність етапів прийняття управлінського рішення та стадій реалізації проекту, класичних для управління проектами, можна визначити. Проектне управління відповідає управлінню рішеннями органів державної влади щодо постановки цілей, відбору альтернативних сценаріїв, плануванню, організації, моніторингу та контролю ходу виконання проекту або управлінського рішення. Проте, управління проектами також передбачає процес кінцевого аналізу негативних сторін при реалізації проекту, з метою їх уникнення в подальшій роботі над новими проектами. Такий підхід може підвищити ефективність публічного адміністрування, у разі запровадження системи проектного управління у структурі органів державної влади.

Висновки. Отже, за результатами проведеного аналізу можна зробити наступні висновки. Розробка та реалізація проектів та програм на державному рівні робить актуальним питання застосування підходів проектного управління у системі публічного адміністрування. Управління проектами підвищить ефективність боротьби з такими проблемними аспектами реалізації державних проектів як розмиті

строки реалізації проекту, перегляд кошторисів реалізації проекту, технічних завдань тощо. Таким чином, проектне управління у системі публічного адміністрування має забезпечити чіткий процес реалізації планів виконання проекту з метою досягнення стратегічних цілей держави у визначені строки

та з урахуванням обмеженості ресурсів, в тому числі фінансових. Отже, доцільно застосовувати підходи проектного менеджменту при реалізації механізмів державного управління та впроваджувати проектне управління у структуру органів державної влади.

Література

1. Мельник А. Ф. Державне управління: підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна; за ред. А. Ф. Мельник. — К.: Знання, 2009. — 582 с.
2. Лазор О. Я. Екологічна експертиза: теорія, методологія, практика: монографія / О. Я. Лазор; за наук. ред. М. Д. Лесечка. — Львів: Ліга-Прес, 2002. — 346 с.
3. Управління проектами: підручник / О. В. Пономаренко, В. Г. Гамаюнов, Т. К. Гречко, Т. М. Гладченко та ін.; за заг. ред. О. В. Пономаренко. — Донецьк: Донбас-ДонДУУ, 2010. — 912 с.
4. Азаренкова Г. М. Проектний аналіз (в схемах та прикладах): навч. посібник / Г. М. Азаренкова, Р. О. Піскунов. — К.: УБС НБУ, 2015. — 338 с.
5. Кальницький А. Є. Проектний аналіз: навч. посіб. / А. Є. Кальницький, М. А. Кальницька. — Ужгород: Вид-во УжНУ «Говерла», 2014. — 320 с.
6. Бабаєв В. М., Торкатюк В. І. Проектний підхід в механізмі державного управління URL: <http://eprints.kname.edu.ua/29745/1/50.pdf>
7. The Definitive Guide to Project Management. Nokes, Sebastian. 2nd Ed.n. London (Financial Times / Prentice Hall): 2007.
8. Chatfield, Carl. A short course in project management. Microsoft.
9. P2M. PMAJ — Японська Асоціація Управління Проектами. URL: <http://www.pmaj.or.jp/>
10. Опис третього видання PMBOK® Guide на офіційному сайті PMI URL: <http://www.pmi.org/Marketplace/Pages/ProductDetail.aspx?GMPProduct=>
11. PRINCE2 Офіційний огляд PRINCE2 на сайті OGS URL: http://www.ogc.gov.uk/methods_prince_2__overview.asp
12. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення: Навчальний посібник / В. Д. Бакуменко. — К.: ВПЦ АМУ, 2011. — 444 с.

References

1. Mel'ny'k A. F. Derzhavne upravlinnya: pidruchny'k / A. F. Mel'ny'k, O. Yu. Obolens'ky'j, A. Yu. Vasina; za red. A. F. Mel'ny'k. — K.: Znannya, 2009. — 582 s.
2. Lazor O. Ya. Ekologichna eksperty'za: teoriya, metodologiya, prakty'ka: monografiya / O. Ya. Lazor; za nauk. red. M. D. Lesechka. — L'viv: Liga-Pres, 2002. — 346 s.
3. Upravlinnya proektamy': pidruchny'k / O. V. Ponomarenko, V. G. Gamayunov, T. K. Grechko, T. M. Gladchenko ta in.; za zag.red. O. V. Ponomarenko. — Donecz'k: Donbas-DonDUU, 2010. — 912 s.
4. Azarenkova G. M. Proektny'j analiz (v sxemax ta pry'kladax): navch. posibny'k / G. M. Azarenkova, R. O. Piskunov. — K.: UBS NBU, 2015. — 338 s.
5. Kal'ny'cz'ky'j A. Ye. Proektny'j analiz: navch. posib. / A. Ye. Kal'ny'cz'ky'j, M. A. Kal'ny'cz'ka. — Uzhgorod: Vy'd-vo UzhNU «Goverla», 2014. — 320 s.
6. Babayev V. M., Torkatyuk V. I. Proektny'j pidxid v mexanizmi derzhavnogo upravlinnya URL: <http://eprints.kname.edu.ua/29745/1/50.pdf>
7. The Definitive Guide to Project Management. Nokes, Sebastian. 2nd Ed.n. London (Financial Times / Prentice Hall): 2007
8. Chatfield, Carl. A short course in project management. Microsoft.
9. P2M. PMAJ — Yapons'ka Asociaciya Upravlinnya Proektamy'. URL: <http://www.pmaj.or.jp/>
10. Opy's tret'ogo vy'dannya PMBOK® Guide na oficijnomu sajti PMI URL: <http://www.pmi.org/Marketplace/Pages/ProductDetail.aspx?GMPProduct=>
11. PRINCE2 Oficijny'j oglyad PRINCE2 na sajti OGS URL: http://www.ogc.gov.uk/methods_prince_2__overview.asp
12. Bakumenko V. D. Derzhavno-upravlins'ki rishennya: Navchal'ny'j posibny'k / V. D. Bakumenko. — K.: VPCz AMU, 2011. — 444 s.

УДК 35:328.185

Поплавський Андрій Анатолійович

*аспірант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної Академії управління персоналом*

Поплавский Андрей Анатольевич

*аспирант кафедры публичного администрирования
Межрегиональной Академии управления персоналом*

Poplavskyi Andriy

*Postgraduate Student of the Department of Public Administration of the
Interregional Academy of Personnel Management*

ORCID: 0000-0002-5384-1706

DOI: 10.25313/2617-572X-2018-1-4154

**СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
У СФЕРІ БОРОТЬБИ З ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ**

**СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
В СФЕРЕ БОРЬБЫ С ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ**

**ESSENCE AND CONTENT OF PUBLIC REGULATION
IN THE FIELD OF FIGHT AGAINST ORGANIZED CRIME**

Анотація. У статті проаналізовано основні детермінанти та чинники формування організованої злочинності з урахуванням сучасних досягнень у галузях філософії, соціології та права. Уточнено науково-категоріальний апарат дослідження державного регулювання діяльності боротьби з організованою злочинністю та корупцією. Зроблено спробу систематизувати сучасні зарубіжні та наукові дослідження основних понять державного регулювання діяльності боротьби з організованою злочинністю та корупцією. Проаналізовано стан законодавчої бази, позитивну та негативну динаміку впровадження проголошених в державі реформ та механізмів державного регулювання діяльності боротьби з організованою злочинністю. Акцентовано увагу на тому, що попри позитивні зрушення у регулюванні діяльності боротьби з організованою злочинністю та корупцією існує ряд проблем, які потребують контролю як з боку держави, так і громадянськості.

Проаналізовано стан та джерела зародження організованої злочинності в Україні. Спираючись на дані, оприлюднені у вітчизняних та міжнародних дослідженнях, присвячених діяльності по боротьбі організованою злочинністю та корупцією, встановлено, що важливим аспектом боротьби з організованою злочинністю є викорінення корупції. Тому боротьба з корупцією повинна бути всеохоплюючою.

Розглянувши суть та зміст державного регулювання у сфері боротьби з організованою злочинністю, гідємо висновку, що науково-категоріальний апарат поняття «організована злочинність» не є досконалим та визначається різними науковцями по-різному, а міжнародний досвід державного регулювання боротьби з організованою злочинністю в українських реаліях часто не враховується. Попри те, що з боку держави зроблені значні кроки на законодавчому рівні у регулюванні даного питання, ситуація не покращується, а статистичні дані, наведені Генеральною прокуратурою України, свідчать про зростання організованої злочинності та підкріплення її діяльності корупційною складовою. Найважливішим завданням для України зараз є забезпечення стабільності інституційної структури та посилення діяльності правоохоронних органів, спрямованої на попередження, боротьбу та протидію організованій злочинності та корупції.

Ключові слова: організована злочинність, злочинна група, злочинне підприємництво, Національна поліція України.

Аннотация. В статье проанализированы основные детерминанты и факторы формирования организованной преступности с учетом современных достижений в области философии, социологии и права. Уточнено научно-категориальный аппарат исследования государственного регулирования деятельности по борьбе с организованной преступностью и коррупцией. Сделана попытка систематизировать современные зарубежные и научные исследования основных понятий государственного регулирования деятельности по борьбе с организованной преступностью. Проанализировано состояние законодательной базы, положительную и отрицательную динамику внедрения провозглашенных в государстве

реформ и механизмов государственного регулирования деятельности по борьбе с организованной преступностью. Акцентируется внимание на том, что несмотря на положительные сдвиги в регулировании деятельности по борьбе с организованной преступностью и коррупцией существует ряд проблем, требующих контроля как со стороны государства, так и общественности.

Проанализированы состояние и источники зарождения организованной преступности в Украине. Опираясь на данные, обнародованные в отечественных и международных исследованиях, посвященных деятельности по борьбе организованной преступностью и коррупцией, установлено, что важным аспектом борьбы с организованной преступностью является искоренение коррупции. Поэтому борьба с коррупцией должна быть всеобъемлющей.

Рассмотрев суть и содержание государственного регулирования в сфере борьбы с организованной преступностью, приходим к выводу, что научно-категориальный аппарат понятия «организованная преступность» не является совершенным и определяется различными учеными по-разному, а международный опыт государственного регулирования борьбы с организованной преступностью в украинских реалиях часто не учитывается. Несмотря на то, что со стороны государства сделаны значительные шаги на законодательном уровне в урегулировании данного вопроса, ситуация усугубляется, а статистические данные, приведенные Генеральной прокуратурой Украины, свидетельствуют о росте организованной преступности и подкреплении ее деятельности коррупционной составляющей. Важнейшей задачей для Украины сейчас является обеспечение стабильности институциональной структуры и усиление деятельности правоохранительных органов, направленной на предупреждение, борьбу и противодействие организованной преступности и коррупции.

Ключевые слова: организованная преступность, преступная группа, преступное предпринимательство, Национальная полиция Украины.

Summary. The article analyzes the main determinants and factors of the formation of organized crime in the light of modern advances in the fields of philosophy, sociology and law. The scientific-categorical apparatus of the study of state regulation of the fight against organized crime and corruption has been specified. An attempt was made to systematize modern foreign and scientific studies of the main concepts of state regulation of the fight against organized crime and corruption. The state of the legislative base, the positive and negative dynamics of implementation of the reforms proclaimed in the state and the mechanisms of state regulation of the fight against organized crime are analyzed. The emphasis is placed on the fact that, despite positive changes in the regulation of the fight against organized crime and corruption, there are a number of problems that require control from both the state and the public.

The state and sources of the origin of organized crime in Ukraine are analyzed. Based on data published in domestic and international studies devoted to the fight against organized crime and corruption, it has been established that the elimination of corruption is an important aspect of the fight against organized crime. Therefore, the fight against corruption should be comprehensive.

Having considered the essence and content of state regulation in the field of combating organized crime, we conclude that the scientific-categorical apparatus of the concept of «organized crime» is not perfect and is determined by different scholars in different ways, and the international experience of state regulation of the fight against organized crime in Ukrainian realities is often not taken into account. Despite the fact that significant steps have been taken by the state on the legislative level in resolving this issue, the situation is not resolved, and the statistics provided by the Office of the Prosecutor General of Ukraine show an increase in organized crime and reinforcement of its activities as a corrupt component. The most important task for Ukraine now is to ensure the stability of the institutional structure and strengthen the activities of law enforcement agencies aimed at preventing, fighting and countering organized crime and corruption.

Key words: organized crime, criminal group, criminal enterprise, National Police of Ukraine.

Постановка проблеми. Організована злочинність та корупція, які розвиваються на теренах української держави є тими чинниками, що несуть пряму загрозу національній безпеці України. Ситуація загострюється тим, що вони впливають на всі сторони суспільного життя, розвиток держави та її місце на міжнародній арені. Попри те, що в останні роки було запроваджено ряд заходів для державного регулювання діяльності боротьби з організованою злочинністю та корупцією, їх ефективність на даний час оцінити важко.

Зазначимо на необхідності доповнення законодавства відповідними законами про боротьбу з організованою злочинністю, корупцією, тероризмом, легалізацією (відмиванням) злочинних доходів.

Необхідним є створення комплексної системи боротьби з організованою злочинністю та корупцією. Важливо закріпити на законодавчому рівні діяльність спеціалізованих підрозділів правоохоронних органів, забезпечити їх організаційно-кадрову стабільність. Боротьбу з організованими групами можуть вести всі оперативні підрозділи прокуратури, слідчого комітету, органів внутрішніх справ, безпеки, митниці, податкової поліції, інших правоохоронних органів; з кримінальними організаціями та кримінальними громадами — спеціалізовані підрозділи. Це забезпечить високопрофесійний підхід та необхідну конфіденційність заходів, постійний захист прокурорів, слідчих, а також суддів, які розглядають справу про злочинну діяльність

організованих формувань та інших учасників кримінальних структур.

Аналіз останніх досліджень та публікацій за проблематикою. Зміст державного регулювання діяльності боротьби з організованою злочинністю та корупцією є однією з найобговорюваніших тем серед державотворців та науковців у багатьох державах світу. У даній області проведено ряд серйозних досліджень, серед яких можна назвати роботи А. Боргова, В. Кудрявцева, Н. Кузнецової, В. Лунеева, Г. Миньковского, В. Номоконова, А. Репецького, В. Устинова та інших відомих вчених. Характеристики окремих аспектів організованої злочинної діяльності розглядаються у роботах Ю. Антоняна С. Босколова, С. Ванюшкіна, Е. Галактіонова, Г. Геворгяна, А. Гурова, В. Гриба, С. Дьякова, А. Ємельянова, І. Карпеця, Н. Лопашенко, Г. Маслова, Ю. Мельникова, Е. Мохова, А. Мухіна, Б. Нургалиєва, А. Наумова, Н. Подольного, А. Покаместова, О. Радченко, С. Розенко, П. Скоблікова, Г. Тамбовцева, М. Хурчак, А. Шеслер, В. Емінова, Н. Яблокова та інших дослідників. На сучасному етапі науково-теоретичне обґрунтування сучасних підходів до визначення державно-управлінської діяльності боротьби з організованою злочинністю та корупцією знайшло своє відображення у працях таких вітчизняних та зарубіжних науковців, як Е. Демський, А. Каздим, Г. Кохан, Ю. Кузубков, Є. Логінов, М. Мельник, Р. Сенін, А. Сухаренко, О. Терещук тощо.

Роботи зазначених авторів мають, безумовно, важливе наукове і практичне значення, однак не вичерпують всіх аспектів цієї загальнонаціональної проблеми. По ряду проблем висловлені спірні судження. Є питання, які потребують подальшого вивчення.

Формулювання цілей (мети) статті. Проаналізувати стан наукових напрацювань та міжнародних досліджень у сфері державного регулювання діяльності боротьби з організованою злочинністю і виявити основні детермінанти та чинники діяльності по боротьбі з організованою злочинністю в Україні з урахуванням сучасних досягнень у галузях філософії, соціології та права.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасна організована злочинність — це глобальна проблема для всіх держав. Змикання криміналу з економічними структурами створює за допомогою корупції систему захисту від державного і громадського контролю, — ось одна з найнебезпечніших характеристик організованої злочинності. Для розуміння цього явища необхідно розібратися в самому понятті «організована злочинність».

Так, наприклад, експерти ООН розглядають це соціально-правове явище з двох позицій. У найбільш широкому розумінні організовану злочинність вони трактують як форму незаконного підприємництва, підпільну економічну систему. В цьому аспекті експерти ООН визначають організовану злочинність як

одну з форм економічного підприємництва, здійснювану за допомогою протизаконних засобів, пов'язаних із загрозою застосування фізичної сили або її використанням, здирництвом, корупцією, шантажем і іншими методами, а також використанням незаконно вироблених товарів і послуг.

З іншої позиції, дане явище характеризується як серія складних кримінальних видів діяльності, що здійснюються в широких масштабах організаціями та іншими групами, що мають внутрішню структуру, яку штовхає на це, головним чином, отримання фінансового прибутку і придбання влади [1, с. 35].

Ми погоджуємося із думкою Я. Гілінського про те, що важливо не стільки формальне визначення організованої злочинності, скільки розуміння її природи, сутності [2]. У процесі дослідження ми прийшли до висновку, що українська наукова думка недостатньо використовує у своїх пошуках розробки західних вчених. З огляду на те, що Україна стала на шлях євроінтеграції необхідність вивчення офіційних підходів до визначення понять «організована злочинність» та «державне регулювання діяльності боротьби з організованою злочинністю».

Науковці визначають два основних підходи до визначення поняття «організована злочинність». Так, зокрема, А. Закалюк наводить аргументи на користь першого підходу, за яким до організованої злочинності відносять всі злочини, які вчиняються групами з певними організаційними ознаками, які підлягають подальшій оцінці в судових інстанціях [3, с. 62]. Такий підхід є характерним в українських реаліях. Відповідно до умов другого підходу, перелік злочинів, учинення яких зараховується до організованої злочинності закріплюється у відповідних нормативно-правових актах. Такий підхід досить часто критикується науковою думкою, оскільки доведено, що діяльність організованих злочинців постійно змінюється і неможливо передбачити наперед перелік злочинних дій, які вони можуть скоїти. У багатьох країнах світу ці два підходи поєднуються.

Окрім того, зазначимо, що на практиці поняття «організована злочинність» є всеохоплюючим як для осіб, що її вчиняють, так і для визначення їх діяльності. Оскільки на даний час відсутнє розмежування даних понять, то і інтерпретація самого явища є достатньо широкою і різними кримінологами трактується по-різному. Все це в свою чергу ускладнює поле дослідження організованої злочинності, оцінку її поширеності, дії найнебезпечніших її представників.

Звернемося до досліджень американського кримінолога Дональда Кресі, який писав, що «організований злочинець займає позицію у соціальній системі під назвою «організація», що раціонально створена для здобуття максимальних прибутків за допомогою надання незаконних послуг і виробництва легально забороненої продукції, на які є попит з боку суспільства» [4].

До прикладу, у дослідженнях іншого науковця Д. Гамбетта організована злочинність визначається як «форма управління нелегальним ринком» [5, с. 1].

Нідерландський кримінолог Пітер ван Дайен вважає, що «економічну діяльність організованих злочинців краще описувати з точки зору концепції «кримінального підприємства», ніж концептуально невизначеного поняття «організована злочинність» [6].

Таким чином, ми спостерігаємо ситуацію, коли міжнародна спільнота не має єдиного підходу до визначення поняття «організована злочинність», а відповідно і єдиного рецепту до застосування державного регулювання діяльності, пов'язаної з її протидією. Однією з найбільш популярних є точка зору, за якою сутність організованої злочинності та діяльності організованих груп найкраще відповідає термін «злочинне підприємництво». Проте такий підхід не знайшов підтримки серед українських науковців та кримінологів.

Українські кримінологи відзначають: «Для організованої злочинності характерні чіткість визначення перспективних напрямків розвитку галузей господарства, структур бізнесу і швидкість реагування на зміни економічної, соціальної та політичної кон'юнктури» [7, с. 46].

Ескалація організованої злочинності в світі сьогодні є однією з основних загроз світової безпеки. Про серйозність даного явища чимало говорилося і на Конгресі ООН з попередження злочинності та кримінального правосуддя. На думку його учасників, процеси глобалізації та інтеграції утворили нові можливості для злочинних організацій, які використовують їх для розширення своєї діяльності. Вони стали вільніше використовувати легальну економіку для приховування своїх дій, швидкого переказу і відмивання доходів. Застосовуючи новітні інформаційні технології, вони мають можливість підтримувати зв'язок і узгоджувати свої дії, незважаючи на державні кордони [8, с. 37].

Основними координаторами міжнародного співробітництва по боротьбі зі злочинністю стали Конгреси ООН з попередження злочинності та поводження з правопорушниками, які скликаються раз на п'ять років, починаючи з 1955 року.

Організована злочинність пов'язана з різною незаконною діяльністю. Одним з видів такої діяльності є незаконний обіг наркотиків. Світова спільнота давно зрозуміла необхідність протистояти цьому протиправному явищу.

Послідовне вивчення проблем протидії організованої злочинності призвело до вироблення основних принципів міждержавного співробітництва в сфері боротьби з цим явищем.

У числі основних можна назвати:

- уніфікацію нормативно-правової бази протидії організованої злочинності;
- протидію фінансуванню організованої злочинності;

- імплементацію норм міжнародного права в сфері боротьби з організованою злочинністю в національне законодавство.

Організована злочинна діяльність, особливо в економічній сфері, практично повністю глобалізована. Механізми вилучення доходів злочинним чином все частіше набувають міжрегіонального і міжнародного характеру, реалізуючись на території відразу кількох країн [9, с. 36].

Глобалізація розкрила нові форми транснаціональної злочинності, наприклад, незаконну міграцію. За оцінкою експертів ООН, незаконна міграція щорічно приносить дохід у валовому обчисленні майже 7 млрд. доларів США. Незаконна міграція дестабілізує в цілому обстановку в державі [10, с. 78].

Важливим аспектом державного регулювання діяльності у сфері боротьби з організованою злочинністю є викорінення корупції. Тому боротьба з корупцією повинна бути всеохоплюючою. Так, за даними Генеральної прокуратури за 2017 рік в Україні показники організованої злочинності зросли в 1,6 рази [11]. Така ситуація свідчить про необхідність впровадження додаткових механізмів державного регулювання.

Виходячи з сучасної кримінальної обстановки, законодавство по боротьбі з організованою злочинністю постійно удосконалювалося. Було здійснено ряд змін в законодавстві, а саме:

2 липня 2015 року Верховною Радою України було прийнято закон «Про Національну поліцію України» [12], відповідно до якого в Україні почала працювати нова структура — патрульна поліція.

Законом України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [13] в редакції від 5 січня 2017 року визначено головні напрями державного регулювання та організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю.

Введено в дію Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України, яке визначає порядок планування, проведення та обліку занять, здійснення контролю знань, умінь та навичок осіб молодшого, середнього та вищого складу Національної поліції України. Національна поліція України анонсувала створення нового підрозділу по боротьбі з організованою злочинністю.

Особлива роль у боротьбі з організованою злочинністю в Україні належить правоохоронним органам, а центральне місце у цій системі займають органи внутрішніх справ. Основними напрямками діяльності у сфері боротьби з організованою злочинністю є: загальна організація, профілактика злочинності та правоохоронна діяльність.

Висновки і перспективи подальших досліджень. У зв'язку з тим, що дії злочинних угруповань постійно змінюються та адаптуються під умови соціального середовища, організована злочинність виступає

однією із найбільш серйозних проблем суспільства. Діяльність злочинних угруповань спрямована проти суспільної безпеки, державного устрою, та у переважній більшості випадків підтримується корупційною складовою.

Існує необхідність у закріпленні єдиного підходу до визначення поняття «організована злочинність» та виробленні дієвих методів державного регулювання діяльності по боротьбі з нею.

Виходячи з цього, необхідним є наступне:

1. Визначати і аналізувати нові форми організованої злочинності, а також формулювати цілі та пріоритетні напрямки правоохоронної діяльності.

2. Державна політика по боротьбі з організованою злочинністю на різних рівнях повинна бути єдиною незалежно від регіонального компонента, особливо в умовах децентралізації.

3. Державна влада повинна здійснювати економічне і матеріально-технічне оснащення правоохоронної діяльності, виробляти інформаційно-аналітичну та науково-дослідну політику в сфері протидії організованій злочинності.

4. Зміцнення міжнародно-правової бази боротьби з організованою злочинністю має йти шляхом уніфікації норм національного законодавства держав в цій сфері.

Література

1. Корчагін А. Г., Номоконов В. А., Шульга В. І. Організована злочинність і боротьба з нею: навч. допомога. Х., 2005. — 107 с.
2. Гилинский Я. И. Криминология. Курс лекций. СПб., 2002. — С. 207
3. Закалюк А. П. Організована злочинна діяльність: сутність та потреби нормативного визначення / Новий Кримінальний кодекс України: Питання застосування і вивчення: Матер. міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 25–26 жовтня 2001р. — К.; Х., 2002. — С. 62.
4. Definitions of Organized Crime (Collected by K. Van Lampe). URL: <http://www.organized-crime.de/OCDEF1.htm#cressy>
5. Gambetta D. The Sicilian Mafia. The Business of Private Protection. Cambridge, 1993. — P. 1.
6. Definitions of Organised Crime (Collected by K. Van Lampe). URL: <http://www.organized-crime.de/OCDEF1.htm#cressy>
7. Коваленко О. І., Філонов В. П. Курс лекцій з криминології та профілактики злочинності. Донецьк, 1995. — 592 с.
8. Сухаренко А. Н. Протидія транснаціональної організованої злочинності: стан і проблеми / Міжнародне публічне і приватне право. — 2007. — № 2. — С. 37–38.
9. Логінов Є. Боротьба з організованою злочинністю: міжнародний аспект / Законність. 2008. — № 7. — С. 36–39.
10. Нігматуллин Р. В. Міжнародне співробітництво держав у боротьбі з організованою злочинністю: історія і сучасність / Міжнародні та національні проблеми боротьби з організованою злочинністю: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 12–13 квітня 2007 р.: в 70 4 (22) 2012 4 ч. Ч. 1 / під заг. ред. Ф. Б. Мухаметшин. — 2007. — С. 78–88.
11. ГПУ: в Украине показатели оргпреступности выросли почти вдвое. URL: http://protokol.com.ua/ua/gpu_v_ukraine_pokazateli_orgprestupnosti_virosli_pochti_vdvoye/
12. Закон України «Про Національну поліцію». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>
13. Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3341-12>.

References

1. Korchaghin A. Gh., Nomokonov V. A., Shuljgha V. I. (2005), Orghanizovana zlochynnistj i borotjba z neju: navch. dopomogha [Organized crime and the fight against it: teach. help.], Kharkiv, Ukraine.
2. Ghylynskyj Ja. Y. (2002), Krymynologhyja. Kurs lekcyj [Criminology. Course of lectures.], SPb., Russia.
3. Zakaljuk A. P. (2002), «Organized criminal activity: the essence and needs of normative definition», Novyj Kryminaljnyj kodeks Ukrajinj: Pytannja zastosuvannja i vyvchennja: Mater. mizhnar. nauk.-prakt. konf. [New Criminal Code of Ukraine: Issues of Application and Study: Mater. international science-practice conf.], Kharkiv, Ukraine, p. 62.
4. Definitions of Organized Crime (Collected by K. Van Lampe), available at: <http://www.organized-crime.de/OCDEF1.htm#cressy>
5. Gambetta D. (1993), The Sicilian Mafia. The Business of Private Protection. Cambridge, USA.
6. Definitions of Organised Crime (Collected by K. Van Lampe), available at: <http://www.organized-crime.de/OCDEF1.htm#cressy>
7. Kovalenko O. I., Filonov V. P. (1995), Kurs lekcyj z kryminologhiji ta profilaktyky zlochynnosti [Course of lectures on criminology and crime prevention], Doneck, Ukraine.
8. Sukharenko A. N. (2007), «Countering Transnational Organized Crime: State and Problems», Mizhnarodne publiche i pryvatne pravo [International public and private law], vol. 2, pp. 37–38.

9. Loghinov Je. (2008), «Fighting Organized Crime: An International Aspect», *Zakonnistj [Legality]*, vol. 7, pp. 36–39.
10. Nighmatullin R. V. (2007), « International cooperation of states in the fight against organized crime: history and modern times», *Mizhnarodni ta nacionaljni problemy borotjby z orghanizovanoju zlochynnistju: materialy mizhnar. nauk.-prakt. konf., [International and national problems of the fight against organized crime: international materials. science-practice Conf]*, vol. 1, pp. 78–88.
11. The GPU «In Ukraine, the indicators of organized crime almost doubled», available at: http://protokol.com.ua/ua/gpu_v_ukraine_pokazateli_orgprestupnosti_virosli_pochti_vdvoe/.
12. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine «About the National Police», available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>
13. The Verkhovna Rada of Ukraine (2017), The Law of Ukraine «On the Organizational and Legal Foundations of Combating Organized Crime, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3341-12>.

УДК 35:005.591.4

Сурай Інна Геннадіївна

*доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри публічного управління та публічної служби
Національна академія державного управління при Президентові України*

Сурай Інна Геннадьевна

*доктор наук по государственному управлению, доцент,
профессор кафедры публичного управления и публичной службы
Национальная академия государственного управления при Президенте Украины*

Suray Inna

*Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor,
Professor of the Department of Public Administration and Public Service
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*

ORCID: 0000-0003-4377-2724

DOI: 10.25313/2617-572X-2018-1-4124

ОПТИМІЗАЦІЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ (ВАЖЛИВІ АСПЕКТИ)

ОПТИМИЗАЦИЯ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ (ВАЖНЫЕ АСПЕКТЫ)

OPTIMIZING THE FUNCTIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE (IMPORTANT ASPECTS)

Анотація. Метою статті є висвітлення важливих аспектів оптимізації функцій державного управління (у вузькому розумінні) в Україні на сучасному етапі розвитку суспільних відносин. На нашу думку, важливими аспектами оптимізації функцій державного управління в сучасній Україні є такі.

Слід розширити погляд на функціональне обстеження (ФО) як інструмент комплексного аналізу функцій в усій системі державного управління (не тільки в одному органі влади, або для виокремлення окремих функцій).

Дослідження щодо проведення адміністративної реформи в Україні та, зокрема, процесів оптимізації органів виконавчої влади (ОВВ), центральних ОВВ вказують на недостатню увагу функціональним обстеженням. ФО має стати основою функціональної моделі державного управління. Наразі таке ФО потребує науково обґрунтованої методології.

Пропонуємо законодавчо закріпити поділ державної політики на сектори, з відповідною політичною відповідальністю міністра як політика (яку він поділяє зі своїми заступниками) за конкретний сектор або сектори. Логічним було б, щоб міністр відповідав за один чи кілька секторів, і в залежності від цього мав би чи одного – першого заступника, чи кількох – першого заступника та заступників міністрів, кожен з яких відповідав би за визначений напрям державної політики та у такий спосіб постійно поділяючи політичну функцію й відповідальність міністра.

Потребує перегляду та установлення логічного зв'язку між функціями ОВВ (в межах секторів державної політики) та їх фінансуванням.

Подальший перехід від державного управління (Public administration) до публічного управління (Public management) в Україні мав би проявитися і в передачі функцій, виконання яких здійснювали ОВВ, іншим недержавним або напівдержавним інституціям. Це стосується як контрольно-наглядових функцій, так і функцій реалізації (виконання) державної політики. До функцій урядового рівня має бути віднесено: визначення стратегічних пріоритетів розвитку держави; координація державної політики; моніторинг та оцінка досягнення цілей; функцій міністерського рівня – визначення напрямку розвитку відповідної сфери; формування та координація політик у сферах відання; оцінювання впровадження політик.

Ключові слова: державне управління, публічне управління, функції, оптимізація функцій, функціональне обстеження, адміністративна реформа

Аннотация. Целью статьи является освещение важных аспектов оптимизация функций государственного управления (в узком смысле) в Украине на современном этапе развития общественных отношений. Нами выделены такие важными аспектами оптимизации функций государственного управления в современной Украине.

Следует расширить взгляд на функциональное обследование (ФО) как инструмент комплексного анализа функций во всей системе государственного управления (не только в одном органе власти, или для выделения отдельных функций).

Исследования по осуществлению административной реформы в Украине и, в т.ч. процессов оптимизации органов исполнительной власти, центральных органов исполнительной власти указывают на недостаточное внимание функциональным обследованием. ФО должно стать основой функциональной модели государственного управления. Сейчас такое ФО требует научно обоснованной методологии.

Предлагаем законодательно закрепить разделение государственной политики на сектора, с соответствующей политической ответственностью министра как политика (которую он разделяет со своими заместителями) за конкретный сектор или сектора. Логичным было бы, чтобы министр отвечал за один или несколько секторов, и в зависимости от этого должен иметь или одного – первого заместителя или нескольких – первого заместителя и заместителей министров, каждый из которых отвечал бы за определенное направление государственной политики и таким образом постоянно разделял политическую функцию и ответственность министра.

Требует пересмотра и установления логической связи между функциями органов исполнительной власти (в пределах секторов государственной политики) и их финансированием.

Дальнейший переход от государственного управления (Public administration) к публичному управлению (Public management) в Украине должен проявиться и в передаче функций, выполнение которых осуществляли органы исполнительной власти, другим негосударственным или полугосударственным институтам. Это касается как контрольно-надзорных функций, так и функций реализации (исполнения) государственной политики. К функциям правительственного уровня должно быть отнесено: определение стратегических приоритетов развития государства; координация государственной политики; мониторинг и оценка достижения целей; функциям министерского уровня – определение направления развития соответствующей сферы; формирование и координация политик в сферах ведения; оценивания внедрение политик.

Ключевые слова: государственное управление, публичное управление, функции, оптимизация функций, функциональное обследование, административная реформа.

Summary. The purpose of the article is to highlight the important aspects of optimizing the functions of public administration (in the narrow sense) in Ukraine at the current stage of development of social relations.

In our opinion, the important aspects of optimizing the functions of Public administration in modern Ukraine are as follows.

It is necessary to expand the view on functional survey as an instrument of complex analysis of functions in the entire system of Public administration (not only in a single government body, or to select individual functions).

Studies on administrative reform in Ukraine and, in particular, the processes of optimization of CEBs, indicate a lack of attention to the Functional Survey. The Functional Survey should become the basis of the functional model of Public administration. At present, this FS requires a scientifically grounded methodology.

We recommend to legislate the division of state policy into sectors, with corresponding political responsibility of a minister as a politician (which he shares with his deputies) for a particular sector or sectors. It would be logical for a minister to be responsible for one or more sectors and, depending on this, would have either one – the first deputy or several – the first deputy and deputy ministers, each would be responsible for a certain direction of government policy and thus constantly sharing the political function and responsibility with a minister.

Review and establishing logical connection between functions of CEBs (within the sectors of public policy) and their financing are required.

The further transition from «Public administration» to «Public management» in Ukraine should also be manifested in transfer of functions performed by the CEBs to other non-state or semi-public institutions. This applies both to control and supervisory functions and to the functions of implementation of state policy.

The functions of the governmental level should include: definition of strategic priorities for state development; coordination of state policy; monitoring and evaluation of goals achievement; functions of ministerial level – definition of the direction of development in the relevant sphere; formation and coordination of policies in the spheres of competence; evaluation of policy implementation.

Key words: public administration, public management, functions, optimization of functions, functional survey, administrative reform.

Постановка проблеми. Оптимізація функцій державного управління (у широкому розумінні) в Україні на часі. Це зумовлено зміною суспільних відносин, що супроводжується активізацією громадян та інститутів громадянського

суспільства (їх відчутну потребу активної участі в процесах управління), процесами реформування у багатьох сферах життєдіяльності суспільства, децентралізаційних процесів щодо владних повноважень при управлінні справами суспільства.

Зазначене впливає та вказує на розвиток державного управління (у широкому розумінні) («Public administration»), його перехід на новий еволюційний рівень управління — формування публічного управління («Public management»). Спонукає до активізації формування публічного управління в Україні також вибраний нею євроінтеграційний вектор розвитку. Саме під таким кутом зору пропонуємо подивитися на оптимізацію функцій управління справами суспільства та, насамперед, окреслити важливі аспекти оптимізації функцій системи державного управління у вузькому розумінні: те, що стосується виконавчої гілки влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед науковців, які досліджували проблему формування й функціонування виконавчої гілки влади в Україні: В. Аверьянов, В. Бакуменко, О. Валецький, Н. Гончарук, С. Дубенко, І. Коліушко, О. Крупчан, М. Лахижа, В. Малиновський, В. Мельниченко, Т. Мотренко, Н. Нижник, В. Олуйко, Н. Плахотнюк, С. Серьогін, В. Сороко, В. Тимошук та ін.

Проте, нагальність оптимізації функцій державного управління в Україні за сучасних умов розвитку суспільних відносин, зумовлює актуальність подальших досліджень цього питання.

Метою статті є висвітлення важливих аспектів оптимізації функцій державного управління (у вузькому розумінні) в Україні на сучасному етапі розвитку суспільних відносин.

Виклад основного матеріалу. Початком процесів удосконалення системи державного управління України, зокрема оптимізації, можна вважати утворення Указом Президента України від 2 жовтня 1997 р. Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи (з метою підготовки і проведення в Україні комплексної адміністративної реформи, яка мала радикально змінити систему державного управління всіма сферами суспільного життя, перетворити її в один з визначальних чинників економічних та соціальних реформ) [9]. Концепція адміністративної реформи була схвалена Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 822 [5] та передбачала виконання цілісного комплексу заходів, спрямованих на формування ефективної системи державного управління. Вона торкнулася переважної більшості проблем побудови і функціонування цієї системи, серед яких оптимізація структурної побудови та діяльності системи органів виконавчої влади (далі — ОВВ).

Проте, протягом 1996–2010 рр. очікуваного прогресу в здійсненні адміністративної реформи досягти не вдалося, було отримано лише часткові результати у напрямі досягнення майже усіх задекларованих цілей адміністративної реформи [1, с. 5]. Як результат цього періоду: в Україні сформовано більшість інститутів публічної адміністрації, створено нову правову базу, що регламентує державне управління та місцеве самоврядування. Порівняно з 1998 р.,

коли була схвалена Концепція адміністративної реформи, кількість центральних ОВВ значно зменшилася. Відповідно до Указу Президента України від 9 грудня 2010 р. замість 112 центральних та урядових органів мало бути утворено 72 (16 міністерств та 56 інших ЦОВВ) [13].

Крім того, згідно з розпорядженням Президента України від 9 вересня 2011 р. № 277/2011-рп «Про деякі питання щодо реалізації заходів, пов'язаних з оптимізацією системи центральних та місцевих органів виконавчої влади» було поставлено завдання міністерствам, іншим ЦОВВ подати у двотижневий строк пропозиції, зокрема, щодо оптимізації механізму реалізації державної політики на місцевому рівні, у т. ч. щодо функціонування територіальних органів міністерств, інших ЦОВВ [10]. Тобто, на наступному етапі адміністративної реформи в Україні важливим вбачалося: впровадити нові ефективні моделі публічної адміністрації, створити раціональну та стабільну систему ОВВ не лише на центральному, а й на місцевому рівні, здійснити ефективний розподіл функцій і повноважень між органами публічної влади та рівнями публічної адміністрації, децентралізувати надання адміністративних послуг громадянам та підвищити їх якість, забезпечити розвиток місцевого самоврядування, створити професійну, політично нейтральну, відповідальну та авторитетну публічну службу, сформувати вищу управлінську еліту та утвердити партнерські відносини між державою та громадянами [1, с. 9–10].

Слід зауважити, що за роки незалежності України відбулося близько чотирьохсот трансформацій ЦОВВ, здійснено декілька разів оптимізацію системи ЦОВВ, яка є структурною основою для реформування й модернізації державної служби, відкриває резерви для суттєвого скорочення видатків на управління в цілому та на персонал, наближає надання адміністративних послуг до споживача, сприяє скороченню контрольно-наглядових функцій та дерегуляції. Станом на 17 січня 2018 року в Україні функціонувало 65 ЦОВВ, зокрема 18 міністерств, 20 державних служб, 14 державних агентств, 4 державних інспекцій, і 9 ЦОВВ з іншими назвами [2, с. 45].

Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 роки [3] визначено пріоритетні завдання щодо реформування міністерств та інших ЦОВВ, а саме: визначення місії, сфери відповідальності, функцій і завдань міністерств та інших ЦОВВ, Секретаріату Кабінету Міністрів України, усунення дублювання повноважень і функцій, встановлення чіткого порядку спрямування та координації діяльності ЦОВВ Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів.

З метою окреслення керівних принципів організації системи ЦОВВ для забезпечення виконання такими органами всіх необхідних функцій, підзвітності, підконтрольності та максимальної ефективності і результативності їх діяльності, Кабінетом Міні-

стрів України у грудні 2017 р. схвалено Концепцію оптимізації системи центральних органів виконавчої влади [16]. При цьому, зазначено, основні робочі процеси міністерств та інших ЦОВВ (нормотворча діяльність, організація виконання завдань, бюджетні процеси тощо) потребують перегляду та модернізації з метою уникнення зайвих бюрократичних процедур, перевантаження поточною роботою та неефективного витрачання робочого часу фахівців. Саме тому передбачено запровадження системного підходу до стратегічного планування та формування державної політики на основі її аналізу, оновлення організаційної структури апарату міністерств, оновлення кадрового складу, оптимізації чисельності та реформи системи оплати праці державних службовців та інших працівників ЦОВВ, оптимізації структури й функцій інших (крім міністерств) ЦОВВ.

У 2017 році розпочалась реформа 10 пілотних міністерств першої хвилі, яка протягом першого півріччя 2018 р. мала б дозволити перетворити Міністерство охорони здоров'я, Міністерство фінансів, Міністерство аграрної політики і продовольства; освіти і науки, Міністерство інфраструктури, Міністерство культури, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Міністерство юстиції, Міністерство соціальної політики, Міністерство енергетики та вугільної промисловості на потужні аналітичні центри з формування політики. У цих міністерствах утворюються директорати, а в Національному агентстві з питань державної служби та Державному агентстві з питань електронного урядування — генеральні департаменти [4]. Директорат є самостійним структурним підрозділом апарату міністерства, що утворюється для виконання завдань, пов'язаних із забезпеченням формування державної політики в одній або декількох сферах компетенції міністерства. Директорат безпосередньо підпорядкований державному секретарю міністерства. Діяльність директорату координується міністром або відповідно до розподілу обов'язків першим заступником міністра чи заступником міністра. Основними завданнями директорату є: 1) забезпечення формування державної політики на основі постійного аналізу стану справ у сфері його компетенції, вироблення альтернативних варіантів розв'язання існуючих проблем; 2) здійснення моніторингу та оцінювання результатів реалізації державної політики, розроблення пропозицій щодо її продовження або коригування; 3) забезпечення нормативно-правового регулювання у сфері його компетенції [4].

При цьому слід нагадати про функціональне обстеження (далі — ФО) системи державного управління та зокрема ОВВ, яке мало б передувати процесу оптимізації функцій, функціональної структури та як продовження — оптимізації організаційної структури системи ОВВ.

В Україні про ФО вперше зазначено у Концепції адміністративної реформи (1998 р.) [5]. Більш конкретизувався цей процес у 2005 р. наказом Головного управління державної служби «Про затвердження Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади» [11], проте цей порядок на практиці був застосований аж у 2007 р.: за результатами його проведення у 2007 році сформовано реєстр державних функцій ЦОВВ, який включає близько 9,5 тисяч позицій та створює матрицю функцій ЦОВВ [7]. Окрім цього, функціональне обстеження сприяло також впровадженню органами публічного управління системи управління якістю відповідно до міжнародного стандарту ISO 9001:2000 на основі функціонального та процесного підходів [6] та отримання органами публічної влади відповідних сертифікатів, що з часом, на жаль, було втрачено. І хоч більшість із запланованих результатів в частині ФО так і не була оприлюднена (мова іде про реєстр державних функцій з його постійним оновленням), можна констатувати, що значною мірою здійснюване ФО було спрямоване на виокремлення як самосійної функції з надання адміністративних послуг, хоча і при відсутності на той час закону про адміністративні послуги та відсутності і до сьогодні законодавчого акта про адміністративну процедуру [17, с. 23–24].

Також слід зауважити, що у процесі проведення ФО ОВВ за [11] було виявлено слабкі місця методики ФО та попередню необізнаність з нею більшості учасників обстеження. Складність узагальнення результатів обстеження полягала у: не однозначному тлумаченні понять усіма учасниками функціонального обстеження; неоднаковій назві однієї й тієї ж функції (при цьому, функції органу та структурних підрозділів або занадто деталізовані, або занадто узагальнені так, що не видно суті); заформалізованості форми «паспорт функції» (додаток 6 [11], яка не розкриває суті виконання функції; відсутності чіткого логічного зв'язку між функціями органів державного управління та законодавчими актами, на підставі яких вони мають бути здійснені; неможливості визначити достатність кадрового забезпечення виконання функції. Порядком проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади [11] не було передбачено дослідження «пріоритетності» функцій, яка впливає із законодавства країни та обов'язково фінансується із державного бюджету як пріоритетна. Тому не можливо було відслідкувати логічний зв'язок між функціями органів державного управління та їх фінансуванням.

У 2010 р. було поновлено Порядок проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади¹ [12], який по суті зводився до самооцінювання ОВВ щодо відповідності завдань і функцій ОВВ чинному законодавству, внутрішньої структури ОВВ покладеним на них завданням і функціям з метою

¹ Чинний до 22 травня 2018 р. [8]

усунення з практики їх діяльності внутрішніх суперечностей, дублюючих функцій та функцій, що не належать до сфери їх повноважень. Основною та єдиною формою цього ФО став «паспорт функції» із відповідей на 11 запитань (майже повтор додатку 6 [11]), без належного наукового обґрунтування. Тобто, ФО було дуже звужено, хоч формальним результатом (результати не були оприлюднені), як свідчить інформаційна довідка НАДС України, стали укази Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09 грудня 2010 р. № 1085/2010, у мотивувальній частині якого, серед іншого, зазначалося, що він прийнятий з метою «усунення дублювання повноважень», «Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 24 грудня 2010 року № 1199/2010. Вагомим імпульсом як для цього періоду так і щодо здійснення функціонального обстеження у даному напрямі та його завершення були зобов'язання України перед міжнародними організаціями в частині затвердження статусу та нового переліку центральних органів виконавчої влади. У березні 2011 року вперше здійснюється загальне законодавче регулювання статусу всіх ЦОВВ, в якому зберігається підхід до визначення функціонального спрямування та видів ЦОВВ. Окрім того, здобутком даного періоду слід вважати розуміння ФО як постійно здійснюваного аналізу функцій та запровадження такого внутрішнього документа як паспорти функцій [17, с. 24].

У 2012 році було здійснено ФО обласних та районних державних адміністрацій, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим [14], серед його основних завдань: здійснити аналіз конституційно й законодавчо закріплених функцій діяльності органів державної влади; провести класифікацію нормативно визначених функцій органів державної влади за типологічними групами; підготувати пропозиції щодо уточнення функцій органів державної влади за результатами ФО). При цьому поняття ФО звужено та визначено як механізм збору, аналізу та узагальнення інформації щодо реалізації завдань і функцій органів державної влади, який визначено у методичних рекомендаціях [14], а акцент зроблено на функції з надання адміністративних послуг та контрольно-наглядові (інспекційні) [17, с. 25].

У 2013 році було здійснено ФО територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (мета — передача функцій від територіальних органів ЦОВВ до місцевих державних адміністрацій) [15].

Зауважимо, що Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу під функціональним обстеженням пропонує розуміти інструмент

постійного аналізу відповідності завдань і функцій органів виконавчої влади чинному законодавству, а також відповідності внутрішньої структури органів виконавчої влади покладеним на них завданням і функціям з метою усунення з практики їх діяльності внутрішніх суперечностей, дублюючих функцій та функцій, що не належать до сфери їх повноважень [18].

Висновки дослідження. Отже, на нашу думку, важливими аспектами оптимізації функцій державного управління в сучасній Україні є такі.

Слід розширити погляд на ФО як інструмент комплексного аналізу функцій в усій системі державного управління (не тільки в одному органі влади, або для виокремлення окремих функцій).

Дослідження щодо проведення адміністративної реформи в Україні та, зокрема, процесів оптимізації ОВВ, ЦОВВ вказують на недостатню увагу функціональним обстеженням. ФО має стати основою *функціональної моделі державного управління*. Наразі таке ФО потребує науково обґрунтованої методології.

Пропонуємо законодавчо закріпити поділ державної політики на сектори, з відповідною політичною відповідальністю міністра як політика (яку він поділяє зі своїми заступниками) за конкретний сектор або сектори. Логічним було б, щоб міністр відповідав за один чи кілька секторів, і в залежності від цього мав би чи одного — першого заступника, чи кількох — першого заступника та заступників міністрів, кожен з яких відповідав би за визначений напрям державної політики та у такий спосіб постійно поділяючи політичну функцію й відповідальність міністра.

Потребує перегляду та установлення логічного зв'язку між функціями ОВВ (в межах секторів державної політики) та їх фінансуванням.

Подальший перехід від «Public administration» до «Public management» в Україні мав би проявитися і в передачі функцій, виконання яких здійснювали ОВВ, іншим недержавним або напівдержавним інституціям. Це стосується як контрольно-наглядових функцій, так і функцій реалізації (виконання) державної політики. До функцій урядового рівня має бути віднесено: визначення стратегічних пріоритетів розвитку держави; координація державної політики; моніторинг та оцінка досягнення цілей; функцій міністерського рівня — визначення напрямку розвитку відповідної сфери; формування та координація політик у сферах відання; оцінювання впровадження політик.

Подальші дослідження мають стосуватися напрацювань науково обґрунтованої методології ФО як інструменту комплексного аналізу функцій в усій системі державного управління.

Література

1. Гончарук Н. Адміністративна реформа в Україні: чинники стримування та успіху / Наталія Гончарук, Інна Сурай // Державне управління та місцеве самоврядування — Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2011. — № 4 (11). — С. 3–11.
2. Гончарук Н. Т. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні / Н. Т. Гончарук, Л. В. Прудіус // Аспекти публічного правління — 2018. — Т. 6. — № 1. — С. 42–49.
3. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016р. № 474-р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80#n9>
4. Деякі питання упорядкування структури Секретаріату Кабінету Міністрів України, апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 р. № 644 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/644-2017-%D0%BF>
5. Концепція адміністративної реформи в Україні. — К.: ДВПІ Міннауки України, 1998. — 62 с.
6. Лахижа М. І. Система управління якістю в органах влади (вітчизняний та зарубіжний досвід). — Полтава: РВВ ПУСКУ. — 2008. — 133 с.
7. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / [А. Вишневецький (кер. авт. колективу), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін.; за заг. ред. Т. Мотренка.] — К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. — 396 с.
8. Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Головного управління державної служби України від 30 березня 2010 року № 84: наказ Нацдержслужби України від 17 квітня 2018 р. № 89 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0556-18>
9. Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи: Указ Президента України від 2 жовтня 1997 р. № 1089 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/620/97>
10. Про деякі питання щодо реалізації заходів, пов'язаних з оптимізацією системи центральних та місцевих органів виконавчої влади: розпорядження Президента України від 9 вер. 2011 р. № 277/2011-рп [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13981.html>
11. Про затвердження Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади: наказ Головного управління державної служби від 29 липня 2005 р. № 189 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0901-05>
12. Про затвердження Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади: наказ Головного управління державної служби від 30 березня 2010 року № 84 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0306-10>
13. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>
14. Про організацію проведення функціонального обстеження органів державної влади в 2012 році: наказ Нацдержслужби України від 27 лип. 2012 р. № 155 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN77185.html
15. Про організацію проведення функціонального обстеження територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у 2013 році: наказ Нацдержслужби України від 12.07.2013 № 123 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://consultant.parus.ua/?doc=08OML87C03>
16. Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 груд. 2017 р. № 1013-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-%D1%80>
17. Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування: стан, виклики, перспективи здійснення: наук. доп. / авт. кол.; за заг. ред. В. С. Куйбіди. — К.: НАДУ, 2018. — 180 с.
18. Функціональне обстеження / Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу (23 січня 2018) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/component/k2/item/2436>

References

1. Honcharuk, N. T., Suray, I. H. (2011). *Administratyvna reforma v Ukraini: chynnyky strymuvannia ta uspihku* [Administrative Reform in Ukraine: Constraints and Success]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia — Public administration and local government*, 4 (11), 3–11[in Ukrainian].
2. Honcharuk, N. T., Prudyus L. V. (2018). *Modernizatsiia derzhavnoi sluzhby ta upravlinnia liuds'kymy resursamy v Ukraini* [Modernization of the civil service and human resources management in Ukraine]. *Aspekty publichnogo pravlinnia — Aspects of public administration*, vol. 6, 1, 42–49 [in Ukrainian].
3. *Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy: Deiaki pytanniareformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy: vid 24 chervnia 2016 r. № 474-r.* [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine «Some issues of the reform of the state

administration of Ukraine»: dated June 24 2016, No. 474-r.] available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80#n9>

4. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy: Deiaki pytannia uporiadkuvannia struktury Sekretariatu Kabinetu Ministriv Ukrainy, aparatu ministerstv ta inshykh tsentral'nykh orhaniv vykonavchoi vlady: vid 18 serpnia 2017 r. № 644 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «Some issues of streamlining the structure of the Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine, the apparatus of ministries and other central executive bodies»: dated August 18 2017, No. 644] available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/644-2017-%D0%BF>

5. Kontseptsiiia administratyvnoi reformy v Ukraini (1998) [Concept of administrative reform in Ukraine 1998], DVPP Minnauky Ukrainy, Kyiv, Ukraine.

6. Lakhyzha, M. I. (2008), Systema upravlinnia iakistiu v orhanakh vlady (vitchyznians'kyi ta zarubizhnyi dosvid) [Quality management system in the authorities (domestic and foreign experience)], RVV PUSKU, Poltava, Ukraine.

7. Vyshnev's'kyj, A. Afanas'ieva, V. Hekaliuk, R. (Eds.) (2010). Plan modernizatsii derzhavnoho upravlinnia: propozyicii schodo pryvedennia derzhavnoho upravlinnia ta derzhavnoi sluzhby Ukrainy u vidpovidnist' iz pryntsy pa my i praktykamy demokratychnoho uriaduvannia [Plan of modernization of public administration: proposals on bringing public administration and civil service of Ukraine in line with principles and practices of democratic governance], Tsentr adaptatsii derzhavnoi sluzhby do standartiv Yevropejs'koho Soiuzu — Center for Adaptation of the Civil Service to the Standards of the European Union, Kyiv, Ukraine.

8. Nakaz Natsderzhsluzhby Ukrainy Pro vyznannia takym, scho vtratyv chynnist', nakazu Holovnoho upravlinnia derzhavnoi sluzhby Ukrainy vid 30 bereznia 2010 roku № 84: vid 17 kvitnia 2018 r. № 89 [order Natsderzhsluzhby Ukraine On the recognition of the invalidity of the order of the Main Department of Civil Service of Ukraine dated March 30, 2010 No. 84: dated April 17 2018, No. 89] available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0556-18>

9. Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro Derzhavnu komisiuu z provedennia v Ukraini administratyvnoi reformy: vid 2 zhovtnia 1997 r. № 1089 [Decree of the President of Ukraine «About the State Commission on conducting administrative reform in Ukraine»: dated October 2 1997, No. 1089] available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/620/97>

10. Rozporiadzhennia Prezydenta Ukrainy Pro deiaki pytannia schodo realizatsii zakhodiv, pov'iazanykh z optymizatsiieiu systemy tsentral'nykh ta mistsevykh orhaniv vykonavchoi vlady: vid 9 veresnia 2011 r. № 277/2011-rp [Order of the President of Ukraine «On some issues related to the implementation of measures related to the optimization of the system of central and local executive authorities»: dated September 9 2011, No. 277/2011-rp] available at: <http://www.president.gov.ua/documents/13981.html>

11. Nakaz Holovnoho upravlinnia derzhavnoi sluzhby Pro zatverdzhennia Poriadku provedennia funktsional'noho obstezhennia orhaniv vykonavchoi vlady: vid 29 lypnia 2005 r. № 189 [order of the Main Department of Civil Service «On approval of the procedure for conducting a functional review of executive bodies»: dated July 29 2005, No. 189] available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0901-05>

12. Nakaz Holovnoho upravlinnia derzhavnoi sluzhby Pro zatverdzhennia Poriadku provedennia funktsional'noho obstezhennia orhaniv vykonavchoi vlady: vid 30 bereznia 2010 r. № 84 [order of the Main Department of Civil Service «On approval of the procedure for conducting a functional review of executive bodies»: dated March 30 2010, No. 84] available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0306-10>

13. Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro optymizatsiiu systemy tsentral'nykh orhaniv vykonavchoi vlady: vid 9 hrudnia 2010 r. № 1085 [Decree of the President of Ukraine «On optimization of the system of central executive authorities»: dated December 9 2010, No. 1085] available at: <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>

14. Nakaz Natsderzhsluzhby Ukrainy Pro orhanizatsiiu provedennia funktsional'noho obstezhennia orhaniv derzhavnoi vlady v 2012 rotsi vid 27 lypnia 2012 r. № 155 [order Natsderzhsluzhby Ukraine On the organization of a functional survey of state authorities in 2012: dated July 27 2012, No. 155] available at: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN77185.html

15. Nakaz Natsderzhsluzhby Ukrainy Pro orhanizatsiiu provedennia funktsional'noho obstezhennia orhaniv derzhavnoi vlady v 2013 rotsi vid 12 lypnia 2013 r. № 123 [order Natsderzhsluzhby Ukraine On the organization of a functional survey of state authorities in 2013: dated July 12 2013, No. 123] available at: <http://consultant.parus.ua/?doc=08OM-L87C03>

16. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro skhvalennia Kontseptsii optymizatsii systemy tsentral'nykh orhaniv vykonavchoi vlady: vid 24 hrudnia 2017 r. № 1013-r. [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Concept of Optimization of the System of Central Executive Bodies»: dated December 27 2017, No. 1013-r.] available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-%D1%80>

17. Kuibida, V. S. (Eds.). (2018). Reforma systemy derzhavnoho upravlinnia ta mistsevoho samovriaduvannia: stan, vyklyky, perspektyvy zdiisnennia [Reform of the system of public administration and local self-government: state, challenges, prospects of implementation]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].

18. Tsentr adaptatsii derzhavnoi sluzhby do standartiv Yevropejs'koho Soiuzu (2018), «Functional examination», available at: <http://www.center.gov.ua/component/k2/item/2436> (Accessed 15 August 2018).

УДК 331.08

Шевченко Вікторія Сергіївна

*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри Менеджменту і адміністрування*

Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова

Шевченко Виктория Сергеевна

*кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры Менеджмента и администрирования*

Харьковский национальный университет городского хозяйства имени А.Н. Бекетова

Shevchenko Viktoriia

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,

Associate Professor of the Department of Management and Administration

O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv

DOI: 10.25313/2617-572X-2018-1-4161

ВИЗНАЧЕННЯ ПРОБЛЕМ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО СКЛАДУ ДЕРЖАВНИХ ТА МУНІЦИПАЛЬНИХ СЛУЖБ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРОБЛЕМ ФОРМИРОВАНИИ КАДРОВОГО СОСТАВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖБ

DEFINITION OF PROBLEMS FOR FORMATION OF THE STAFF MEMBERS OF STATE AND MUNICIPAL SERVICES

Анотація. У статті розглянуто основні проблеми формування кадрового складу державних та муніципальних служб. Проблема формування якісного, високопрофесійного корпусу державних і муніципальних службовців є однією з найскладніших проблем будь-якої державної системи. Визначено негативні тенденції системи підбору і переміщення кадрів в системі державної і муніципальної служби. Основні недоліки в підборі непрофесійних кадрів обумовлені навіть не недосконалістю методів, а причинами більш «низького рівня» – небажанням їх використовувати і підбирати кадри, керуючись діловими і моральними критеріями. Розглянуто основні причини невисокої компетентності і неефективності дій сучасних державних і муніципальних службовців. Визначено основні причини невисокої компетентності і неефективності дій сучасних державних і муніципальних службовців: недосконалість нормативно-законодавчої бази і неолік знань і умінь для роботи по-новому. Звідси, цілком закономірно впливає другий блок причин: неясне уявлення працівниками органів державного і муніципального управління кола своїх повноважень і відсутність достатньо підготовлених кадрів. Має місце і низький рівень професійної підготовки українських державних і муніципальних службовців. Ситуація тут по істині кризова. Дослідження показують, що переважна частина керівників органів і структурних підрозділів органів виконавчої влади не мають освіти відповідного профілю їх професійної діяльності. Серед недостатньо освітлених напрямів кадрової роботи залишаються нові підходи до формування персоналу державної і муніципальної служби, особливо методи і засоби вивчення особистості при підборі і розстановці кадрів, не систематизований в повній мірі досвід оцінки та просування персоналу регіональних і муніципальних структур управління.

Ключові слова: державна та муніципальна служби, кадри, управління людськими ресурсами.

Аннотация. В статье рассмотрены основные проблемы формирования кадрового состава государственных и муниципальных служб. Проблема формирования качественного, высокопрофессионального корпуса государственных и муниципальных служащих является одной из самых сложных проблем любой государственной системы. Определены негативные тенденции системы подбора и перемещения кадров в системе государственной и муниципальной службы. Основные недостатки в подборе непрофессиональных кадров обусловлены даже не несовершенством методов, а причинами более «низкого уровня» – нежеланием их использовать и подбирать кадры, руководствуясь деловыми и моральными критериями. Рассмотрены основные причины невысокой компетентности и неэффективности действий современных государственных и муниципальных служащих. Определены основные причины невысокой компетентности

и неэффективности действий современных государственных и муниципальных служащих: несовершенство нормативно-законодательной базы и недостаток знаний и умений для работы по-новому. Отсюда, вполне закономерно следует второй блок причин: смутное представление работниками органов государственного и муниципального управления круга своих полномочий и отсутствие достаточно подготовленных кадров. Имеет место и низкий уровень профессиональной подготовки украинских государственных и муниципальных служащих. Ситуация здесь по истине кризисная. Исследования показывают, что большая часть руководителей органов и структурных подразделений органов исполнительной власти не имеют образования соответствующего профиля их профессиональной деятельности. Среди недостаточно освещенных направлений кадровой работы остаются новые подходы к формированию персонала государственной и муниципальной службы, особенно методы и средства изучения личности при подборе и расстановке кадров, не систематизирован в полной мере опыт оценки и продвижения персонала региональных и муниципальных структур управления.

Ключевые слова: государственная и муниципальная службы, кадры, управление человеческими ресурсами.

Summary. In the article the main problems of forming the personnel of state and municipal services are considered. The problem of forming a high-quality, highly professional corps of state and municipal employees is one of the most difficult problems of any state system. Negative tendencies in the system of selection and movement of personnel in the system of state and municipal service have been determined. The main shortcomings in the selection of non-professional cadres are due not to the imperfection of methods, but to the causes of a «lower level» – the unwillingness to use them and select personnel, guided by business and moral criteria. The main reasons for the low competence and ineffectiveness of the actions of modern state and municipal employees are considered. The main reasons for the low competence and ineffectiveness of the actions of modern state and municipal employees are identified: the imperfection of the regulatory and legislative framework and the lack of knowledge and skills for working in a new way. Hence, the second block is quite naturally followed by the following reasons: a vague idea by employees of the state and municipal government bodies of the circle of their powers and the lack of sufficiently prepared squares. There is also a low level of professional training of Ukrainian state and municipal employees. The situation here is truly crisis. Studies show that most of the heads of bodies and structural divisions of executive bodies do not have the education of the corresponding profile of their professional activities. Among the insufficiently lit directions of personnel work there are new approaches to the formation of personnel of the state and municipal service, especially the methods and means of studying the personality in the selection and placement of personnel, the experience of evaluation and promotion of staff in regional and municipal management structures has not been fully systematised.

Key words: state and municipal services, human resources, human resources management.

Постановка проблеми. Удосконалення системи управління державної і муніципальної служби виступає важливою умовою успішного вирішення поставлених перед суспільством завдань і зміцнення української державності. Саме органи влади і управління, персонал державної і муніципальної служби можуть безпосереднім чином впливати на розвиток реформ, що відбуваються в країні, забезпечувати реалізацію рішень, спрямованих на модернізацію життя українського суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам кадрової політики і кадрової роботи в органах державної влади та муніципального управління приділяють серйозну увагу такі українські вчені, як В. Барвицький, Р. Бабун, С. Дубенко, Т. Витко, Л. Гогіна, С. Дембицька, С. Дубенко, А. Медвідь, М. Нинюк, В. Олуйко, М. Шевчук, та ін.

І все ж, незважаючи на значущість і актуальність кадрових питань, певні зрушення в теоретичному і практичному вирішенні означеної проблеми, до остаточного завершення роботи в даній області ще досить далеко.

Формулювання цілей статті. Метою роботи є визначення основних проблем підбору і розстановки кадрів державної і муніципальної служби та виявлення напрямків вдосконалення кадрової роботи в системі державного і муніципального управління.

Для досягнення поставленої мети в ході дослідження вирішувалося завдання показати роль кадрової політики в справі вдосконалення діючої системи державного і муніципального управління

Виклад основного матеріалу. До першочергових завдань в роботі з кадрами слід віднести підвищення наукової обґрунтованості державної кадрової політики, створення нової системи роботи з кадрами, професійного розвитку персоналу державної муніципальної служби, розширення мережі та якісне оновлення державно-освітніх установ і кадрових служб державних і муніципальних органів, освоєння світового досвіду в управлінні людськими ресурсами.

Тут піднімаються такі неоднозначні питання, як удосконалення системи відбору кадрів на державну і муніципальну службу, розробка наукових критеріїв їх оцінки, науковий підхід до аналізу потреб в управлінському персоналі, формування ефективних технологій розстановки і просування кадрів, підвищення обґрунтованості кадрових рішень та розширення їх гласності та ін.

Переломлення даних напрямів кадрової роботи кризь призму української дійсності призводить до висновку, що в сфері роботи з кадрами державної і муніципальної служби ми поки маємо більше проблем, ніж позитивних результатів. У багатьох регіонах України відсутні довгострокові перспективи

в підготовці та використанні кадрів, кадрова політика часто носить безсистемний характер, в зв'язку з чим виявляється неузгодженою з програмами економічного і соціального розвитку територій, в ній немає продуманої системи підбору і переміщення кадрів [1].

Підсилює дані негативні тенденції:

- надмірний ріст управлінського персоналу у всіх сферах, що знижує ефективність влади, збільшує витрати на утримання апарату, послаблює можливості контролю за його діяльністю;
- бюрократизм апарату;
- включення частини чиновництва на різних рівнях управління в політичну боротьбу, що призводить до саботажу державних управлінських рішень;
- корупція, що активно проникає у владні структури та ін.

Невтішні підсумки економічного, соціального, культурного розвитку України в останнє десятиліття ХХ ст. свідчать, що «апарат держуправління поки мало пристосований до практичного здійснення загальнонародного інтересу і прийняття нормативно-правових рішень, політизований і хаотично структурований, слабо справляється з численним спокусам влади. Громадськість адекватно реагує на це, дивиться на держслужбовця, як на зволікача і бюрократа, малоінтелігентну і обмежену людину, казнокрада, який всіляко прагне до влади. У суспільстві наростає занепокоєння бюрократизацією управлінських структур [2].

Взагалі, можна виділити наступні недоліки, що виникають при підборі кадрів на державну і муніципальну службу:

- протекціонізм, висування працівників за принципами особистої відданості;
- відсутність серйозних конкурсів на заміщення вакантних посад;
- некомпетентність самих працівників, які займаються питаннями підбору і виховання кадрів;
- суб'єктивізм при оцінці ділових і особистісних якостей працівника;
- недостатнє використання в цій роботі демократичних засад.

За останні роки ситуація з кадрами в органах державної влади погіршилася. Найбільш підготовлені працівники йдуть із цих органів на роботу в різні недержавні структури. В результаті робота в державному апараті стає мало привабливою і не престижною. У зв'язку з цим виникають серйозні труднощі з забезпеченням високої дисципліни, вимогливості і відповідальності працівників [3].

Картина спеціалізацій базової вищої професійної освіти у державних і муніципальних службовців в цілому по країні така: 60% з них мають інженерно-технічну, сільськогосподарську або медичну освіту; 6% — соціально-економічну або гуманітарну, але не пов'язану з профілем держслужби; 5% — юридичну; 23,5% — освіту за однією зі спеціальностей кваліфікаційної групи «Економіка і управління» і лише 1% за фахом «Державне і муніципальне управління». Близько 5% і зовсім не пройшли вузівської підготовки. Лише 4% отримали в останні роки додаткову освіту за однією з 10 спеціальностей державної служби. Відчувається гостра нестача високопрофесійних фахівців практично в усіх напрямках правової, фінансово-бюджетної політики, питань планування соціально-економічного розвитку територій і т.д. Такий стан потребує суттєвого коригування в кадровій діяльності, перетворення державної і муніципальної служби в більш динамічний, відкритий інститут, виходу на новий кадровий рівень в системі державного і муніципального управління. А це неможливо без науково обґрунтованої концепції кадрової політики.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Українська система місцевого самоврядування з точки зору кадрового потенціалу відчуває сьогодні гостру потребу в удосконаленні. Разом з тим вдосконалення кадрового забезпечення місцевого самоврядування передбачає не тільки підготовку висококваліфікованих фахівців в галузі державного і муніципального управління, але і відбір на муніципальні посади кращих з них, ефективний розподіл даних фахівців в рамках конкретних муніципальних органів та їх структурних підрозділів, використання при цьому великого комплексу ефективних кадрових технологій — як традиційних, так і більш сучасних.

Література

1. Бабун Р. Становление муниципальной науки и подготовка кадров для муниципального управления / Р. Бабун // Муниципальная служба. — 2001. — № 2. — С. 14–20.
2. Витко Т. Окремі аспекти оцінки управлінсько-кадрового потенціалу як необхідна складова реалізації державної кадрової політики України / Т. Витко // Вісник НАДУ. — 2004. — № 2 — С. 159–164.
3. Дубенко С. Державна служба і державні службовці в Україні: навч.-метод. посіб. / С. Дубенко — Київ: Ін Юре, 1999. — 244 с.
4. Кагановська Т. Характеристика вимог, що висуваються до персоналу органів державного управління / Т. Кагановська // Юридичний журнал. — 2008. — № 10 (76). — С. 88–93.
5. Крушельницька О. Управління персоналом: навч. посіб. / О. Крушельницька, Д. Мельничук — Київ: Кондор — 2003. — 296 с.

6. Михненко А. Особливості моделювання системи пошуку та відбору
7. Олуйко В. Сучасна державна кадрова політика: стан і перспективи розвитку / В. Олуйко // Юридична Україна. — 2006. — № 9. — С. 13–16.

References

1. Babun R. Stanovleny'e muny'cy'pal'noj nauky' y' podgotovka kadrov dlya muny'cy'pal'nogo upravleny'ya / R. Babun // Muny'cy'pal'naya sluzhba. — 2001. — # 2. — S. 14–20.
2. Vy'tko T. Okremi aspekty' ocinky' upravlins'ko-kadrovogo potencialu yak neobxidna skladova realizaciyi derzhavnoyi kadrovoyi polity'ky' Ukrayiny' / T. Vy'tko // Visny'k NADU. — 2004. — # 2 — S. 159–164.
3. Dubenko S. Derzhavna sluzhba i derzhavni sluzhbovci v Ukrayini: navch.-metod. posib. / S. Dubenko — Ky'yiv: In Yure, 1999. — 244 s.
4. Kaganovs'ka T. Xaraktery'sty'ka vy'mog, shho vy'suvayut'sya do personalu organiv derzhavnogo upravlinnya / T. Kaganovs'ka // Yury'dy'chny'j zhurnal. — 2008. — # 10 (76). — S. 88–93.
5. Krushel'ny'cz'ka O. Upravlinnya personalom: navch. posib. / O. Krushel'ny'cz'ka, D. Mel'ny'chuk — Ky'yiv: Kondor — 2003. — 296 s.
6. My'xnenko A. Osobly'vosti modelyuvannya sy'stemy' poshuku ta vidboru
7. Olujko V. Suchasna derzhavna kadrova polity'ka: stan i perspekty'vy' rozvy'tku / V. Olujko // Yury'dy'chna Ukrayina. — 2006. — # 9. — S. 13–16.

Електронне наукове видання
«ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА»

Электронное научное издание
**«ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ И НАЦИОНАЛЬНАЯ
БЕЗОПАСНОСТЬ»**

Electronic scientific publication
«PUBLIC ADMINISTRATION AND NATIONAL SECURITY»

№ 1 (1)

Головний редактор — *Романенко Є.О.*

Київ 2018

Видано у авторській редакції

Адреса редакції:
04070, м. Київ, Андріївський узвіз, буд. 11, оф. 68
Контактний телефон: +38(044) 222 58 89
Контактний телефон: +38(067) 401 84 35
E-mail: editor@inter-nauka.com