

У віснику містяться результати нових досліджень у галузі державного управління.  
Для наукових працівників, викладачів, студентів.

В вестнике содержатся результаты новых исследований в области государственного управления.  
Для научных работников, преподавателей, студентов.

The Gerald includes the results of research in the fields of public administration.  
For scientists, professors, students.

|                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| РЕДАКЦІЙНА РАДА       | Губерський Леонід Васильович, акад. НАН України, д-р філос. наук, проф., КНУ імені Тараса Шевченка<br>Конверський Анатолій Євгенович, акад. НАН України, д-р філос. наук, проф., КНУ імені Тараса Шевченка<br>Руденко Сергій Валерійович, д-р філос. наук, доц., КНУ імені Тараса Шевченка                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР     | Неліпа Дмитро Васильович, д-р політ. наук, доц., КНУ імені Тараса Шевченка                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ    | Соловйов Віктор Миколайович, д-р наук з держ. управління, доц., КНУ імені Тараса Шевченка<br>Шутов Андрій Юрійович, д-р іст. наук, проф., Московський державний університет імені М. В. Ломоносова<br>Ковбасюк Юрій Васильович, д-р наук з держ. управління, проф., Національна академія державного управління при Президентові України<br>Ващенко Костянтин Олександрович, д-р політ. наук, проф., Національне агентство України з питань державної служби<br>Влад Генін, декан факультету бізнесу та ІТ університету Фенікс, Каліфорнія, США<br>Рачинський Анатолій Петрович, д-р наук з держ. управління, проф., Національна академія державного управління при Президентові України<br>Мотренко Тимофій Валентинович, д-р філос. наук, проф., КНУ імені Тараса Шевченка<br>Мельник Роман Сергійович, д-р юридичних наук, проф. кафедри адміністративного права КНУ ім. Тараса Шевченка, директор Центру німецького права<br>Зубчик Олег Анатолійович, к-т філос. наук, доц., КНУ імені Тараса Шевченка<br>Лікарчук Наталія Василівна, д-р політ. наук, доц., КНУ імені Тараса Шевченка<br>Савков Анатолій Петрович, д-р наук з держ. управління, проф., Національна академія державного управління при Президентові України |
| Адреса редколегії     | 01601, Київ, вул. Володимирська, 60, філософський факультет (38044) 239 32 81                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Затверджено           | Вченою радою філософського факультету 27.06.17 (протокол № 11)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Атестовано            | Міністерством освіти і науки України.<br>Наказ МОН України № 793 від 04.07.2014 р.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Зареєстровано         | Міністерством юстиції України.<br>Свідоцтво про державну реєстрацію КВ №20610-10410Р від 24.02.2014                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Засновник та видавець | Київський національний університет імені Тараса Шевченка,<br>Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет"<br>Свідоцтво внесено до Державного реєстру ДК № 1103 від 31.10.02                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Адреса видавця        | 01601, Київ-601, 6-р Т.Шевченка, 14, кімн. 43<br>☎ (38044) 239 3172, 239 3222; факс 239 3128                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

---

## ЗМІСТ

---

|                                                                                                                                                              |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Алієв Аббас Мамад огли</b><br>Сервісна сутність державної політики: проблеми та перспективи .....                                                         | 5  |
| <b>Бернацький А. А.</b><br>Характерні риси адміністративно-територіального поділу в Україні .....                                                            | 7  |
| <b>Гасимов Ровшад Афат огли</b><br>Електронний уряд як механізм підвищення ефективності державного управління .....                                          | 10 |
| <b>Гребонько Є. П.</b><br>Нові тенденції розвитку державної служби в сучасній Україні .....                                                                  | 17 |
| <b>Євдокимов В. В., Сергієнко Л. В.</b><br>Механізм формування та реалізація державної політики циркулярної економіки .....                                  | 20 |
| <b>Замараєв А.В.</b><br>Методологічні аспекти визначення використання людського потенціалу<br>в контексті професіоналізації державної служби в Україні ..... | 29 |
| <b>Кіреєв Д. Б.</b><br>Механізми управління інформаційною економікою в Україні: держава і ринок .....                                                        | 34 |
| <b>Матвієнко В. М.</b><br>Антикризове управління на регіональному рівні .....                                                                                | 40 |
| <b>Папенко Н.С., Папенко Є. М.</b><br>Австрійська республіка: від демократії до авторитаризму .....                                                          | 44 |
| <b>Пилипенко В. П.</b><br>Механізми впровадження державної політики інноваційного розвитку .....                                                             | 50 |
| <b>Попсуй А. О.</b><br>Децентралізація та інноваційні системи надання якісних послуг .....                                                                   | 54 |
| <b>Савченко Н. В.</b><br>Державна політика зайнятості та світові тенденції у сфері прикладання праці .....                                                   | 58 |
| <b>Цимбаленко Я. Ю.</b><br>Специфіка адміністративних процесів у державному управлінні: на прикладі ВНЗ .....                                                | 62 |
| <b>Шаульська Г. М.</b><br>Громадскість як індикатор системи державного управління та громадянського суспільства .....                                        | 66 |
| <b>Якібчук О. В.</b><br>Проблеми державного регулювання політики екологічної безпеки (на прикладі Одеської області) .....                                    | 69 |
| <b>Мелко В.Л.</b><br>Державне регулювання страхування будівельної діяльності в Україні .....                                                                 | 73 |

---

## СОДЕРЖАНИЕ

---

|                                                                                                                                                                          |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Алиев Аббас Мамад огли</b><br>Сервисная сущность государственной политики: проблемы и перспективы .....                                                               | 5  |
| <b>Бернацкий А. А.</b><br>Характерные черты административно-территориального деления в Украине .....                                                                     | 7  |
| <b>Гасымов Ровзад Афат оглы</b><br>Электронное правительство как механизм повышения эффективности государственного управления .....                                      | 10 |
| <b>Гребонько Е. П.</b><br>Новые тенденции развития государственной службы в современной Украине .....                                                                    | 17 |
| <b>Евдокимов В. В., Сергиенко Л. В.</b><br>Механизм формирования и реализация государственной политики циркулярной экономики .....                                       | 20 |
| <b>Замараев А. В.</b><br>Методологические аспекты определения развития человеческого потенциала<br>в контексте профессионализации государственной службы в Украине ..... | 29 |
| <b>Киреев Д. Б.</b><br>Механизмы управления информационной экономикой в Украине: государство и рынок .....                                                               | 34 |
| <b>Матвиенко В. М.</b><br>Антикризисное управление на региональном уровне .....                                                                                          | 40 |
| <b>Папенко Н. С., Папенко Е. Н.</b><br>Австрийская республика: от демократии к авторитаризму .....                                                                       | 44 |
| <b>Пилипенко В. П.</b><br>Механизмы внедрения государственной политики инновационного развития .....                                                                     | 50 |
| <b>Попсуй А. А.</b><br>Децентрализация и инновационные системы предоставления качественных услуг .....                                                                   | 54 |
| <b>Савченко Н. В.</b><br>Государственная политика занятости и мировые тенденции в сфере приложения труда .....                                                           | 58 |
| <b>Цимбаленко Я. Ю.</b><br>Специфика административных процессов в государственном управлении:<br>на примере высших учебных заведений .....                               | 62 |
| <b>Шаульская Г. Н.</b><br>Общественность как индикатор системы государственного управления и гражданского общества .....                                                 | 66 |
| <b>Якибчук А. В.</b><br>Проблемы государственного регулирования политики экологической безопасности<br>(на примере Одесской области) .....                               | 69 |
| <b>Мелко В.Л.</b><br>Государственное регулирование страхования строительной деятельности в Украине .....                                                                 | 73 |

---

## CONTENTS

---

|                                                                                                                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Aliev Abbas Mahmed oglu</b><br>Service essence of public policy: difficulties and perspectives .....                                                                | 5  |
| <b>Bernatsky A.</b><br>Characteristic features of administrative-territorial division of Ukraine .....                                                                 | 7  |
| <b>Gasymov Rovzad Afat ogly</b><br>E-government as a mechanism for increasing the efficiency of public administration .....                                            | 10 |
| <b>Hrebonozhko E.</b><br>New trends of the development of public service in modern Ukraine .....                                                                       | 17 |
| <b>Ievdokimov V., Sergiienko L.</b><br>The mechanism of formation and realization of the state policy of circular economy .....                                        | 20 |
| <b>Zamaraev A.</b><br>Methodological aspects of determining the use of human potential<br>in the context of the professionalization of public service in Ukraine ..... | 29 |
| <b>Kireev D.</b><br>Mechanisms of management of information economics in Ukraine: state and market .....                                                               | 34 |
| <b>Matviienko V.</b><br>Crisis management at regional level .....                                                                                                      | 40 |
| <b>Papenko N., Papenko E.</b><br>The Republic of Austria: from democracy to authoritarianism .....                                                                     | 44 |
| <b>Pylypenko V.</b><br>Mechanisms for implementing the state policy of innovative development.....                                                                     | 50 |
| <b>Popsui A.</b><br>Decentralization and innovative systems to provide quality services .....                                                                          | 54 |
| <b>Savchenko N.</b><br>State employment policy and global trends in the field of employment .....                                                                      | 58 |
| <b>Tsimbalenko Y.</b><br>Specificity of administrative processes in public administration:<br>the example of universities .....                                        | 62 |
| <b>Shaulska G.</b><br>Public as indicator of the system of state administration and civil society .....                                                                | 66 |
| <b>Yakibchuk O.</b><br>Problems of the state regulation of the environmental security policy<br>(using the example of Odessa region).....                              | 69 |
| <b>Melko V.</b><br>State regulation of insurance construction activity in Ukraine.....                                                                                 | 73 |

## СЕРВІСНА СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

*Стаття присвячена аналізу сервісної сутності державної політики. Виокремлено головні проблеми та перспективи реалізації у державній політиці сервісної діяльності органів влади. Обґрунтовано необхідність врахування соціальної спрямованості сервісної державної політики в Україні.*

**Ключові слова:** модернізація державного управління, державні послуги, сервісна сутність державної політики, адміністративні послуги.

**Актуальність роботи.** Протягом всього пострадянського періоду система взаємодії громадян з органами державної влади та місцевого самоврядування визнається фахівцями з державного управління як незадовільна. Зараз в умовах складної соціально-економічної ситуації в Україні спрямування адміністративної реформи не повинно призводити до комерціалізації сервісної політики держави. Нове державне управління повинно зосереджуватись на ідеї сервісної держави та менеджистського підходу до модернізації державного управління (*new public management*). Актуальною ціллю реформування механізмів державної політики є оптимізації системи надання якісних державних послуг для громадян та регуляції ринків публічних послуг.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Соціальна спрямованість сервісної політики має стати основою для модернізації державного управління. Наслідком такої модернізації державного управління постає конкурентоспроможна економіка, заснована на зростанні людського капіталу. Реалізація взаємодії держави та суспільства в Україні повинна здійснюватись через застосування механізмів вироблення поміркованої патерналістської державної політики (здійснені опіки держави в процесі реалізації суспільних благ, які громадяни обирають самостійно лише на основі демократичних принципів, при застосуванні інституційних гарантій щодо надмірного обмеження особистих свобод) шляхом надання якісних управлінських послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

**Метою дослідження** стає завдання розвитку понятійно-категоріального апарату науки державного управління в частині введення в науковий обіг дефініцій сфери сервісної діяльності органів влади. Суб'єктами таких відносин можуть виступати як органи влади, так і суспільство (або окремі громадяни), а об'єктами – дії, які виникають в процесі реалізації такої взаємодії.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика сервісної політики, надання послуг державою як основної мети нового державного управління *NewPublicManagement* в теорії державного управління сформувалась в 80-90-ті роки ХХ століття і дотепер справляє визначальний вплив на сучасну теорію й практику державного управління. Ці підходи стосовно модернізації державного управління розкрито в працях зарубіжних фахівців Р.Алена, Н.Менінга, Б.Петерса, К.Політа, К.Худа та інших [1].

У вітчизняній науці державного управління проблематика надання адміністративних послуг органами державної влади розкрита в працях В.Вакуленка, А.Чемериса, М.Лесечко, Г.Рябцева, С.Серьогіна. Дисертаційнета окремо монографічне дослідження О. Карпенко присвячено обґрунтуванню механізмів формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні, напрямів і шляхів удосконалення розвитку сфери надання управлінських послуг органами державної влади й органами місцевого самоврядування. [2]

### Виклад основного матеріалу.

Використання терміну "сервіс" (англ. *service* – служба, обслуговування) в українській мові передбачає той же сенс, що і в англійській – обслуговування, надання послуг. Рецепція цього поняття спостерігалась у вітчизняній економічній сфері переважно у 90-х роках, причому активізація поширення цього поняття прийшла на період становлення ринкової економіки в Україні після здобуття незалежності. Разом із поширенням комплексу ринкових послуг, що супроводжувався процесами приватизації підприємств "сфери послуг", в теорії обґрунтовувалась логіка "ефективного приватного сервісу" на противагу "забюрократизованій, відсталій" від світових стандартів державній сфері.

Сервісна діяльність держави має низку характеристик, які визначають її сутність. По-перше, державні послуги носять публічний характер. Саме тому більшість дослідників ототожнюють їх. Вітчизняний науковець Ю.Шаров обґрунтовує, що публічні послуги – "послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні" [3]. Цей дослідник називає у складі публічних послуг (за функціональною ознакою) адміністративні, управлінські, соціальні, житлово-комунальні, а також громадські послуги. І хоча ЖКГ в нашій країні поки що знаходяться в управлінні органів місцевої влади, тенденція їх розвитку прямує до приватного сектору. Відповіддю, чи перестане цей вид послуг бути публічним у випадку приватизації цього сектору сервісної діяльності, може бути тільки заперечення. Адже цей вид послуг охоплює всі верстви населення, тож носить публічний характер. Офіційні джерела Європейського союзу визначають публічні послуги такою діяльністю, яку органи державної влади визнають особливо значущою для суспільства, зокрема послуги "загального економічного інтересу". Публічне урядування європейських країн враховує важливість регулювання сфери надання публічних послуг, незалежно від їх суб'єкта [4].

Активний розвиток сфери послуг обумовлений впливом цілої низки факторів, серед яких К. Лавлок виділяє такі, як [5]:

- політика держави, яка може використовувати такі інструменти впливу, як послаблення державного регулювання, приватизація сервісних організацій, зменшення обмежень у торгівлі послугами, посилення законів, направлених на зростання ступеню захисту прав споживачів і співробітників, посилення охорони навколишнього середовища;
- тенденції бізнесу, до яких відносять розширення сервісної діяльності промисловими підприємствами, розповсюдження франчайзингу, орієнтація організацій на підвищення якості послуг, фокусування уваги на запитах споживачів;
- удосконалення інформаційних технологій, яке передбачає розвиток інформаційних технологій і має прояв в інтеграції комп'ютерних і телекомунікаційних технологій, більш інтенсивному використанні комп'юте-

рної техніки і мережі Інтернет, появи нових і вдосконаленні традиційних видів послуг;

- соціальні зміни, які мають відображення в зростанні доходів населення, трансформації стилю життя, підвищенні культурно-освітнього рівня;
- інтернаціоналізація, яка знаходить відображення у виході організацій сфери послуг на нові ринки, активізації процесів злиття і поглинання на міжнародному рівні, розширенні діяльності транснаціональних сервісних компаній.

Отже сутність існування сучасного інституту управлінських послуг передбачає переосмислення характеру взаємовідносин між державою і людиною в рамках країни. Поняття "управлінські послуги" передбачає виконання саме сервісно-орієнтованих обов'язків держави перед кожним громадянином суспільства (виникає клієнтське ставлення чиновника до громадянина), що спрямовані на забезпечення належної реалізації їхніх прав та законних інтересів.

Становлення і розвиток інституту управлінських послуг сприятиме послідовна реалізація ефективної реформи державного управління, яка б передбачала створення прозорої та якісної сервісної системи "надавач-одержувач", побудованої за європейськими стандартами з оптимальним використанням бюджетних коштів, насамперед для забезпечення соціальних потреб суспільства.[2]

Сервісний принцип взаємодії слід розглядати як форму організації діяльності, а в основі розуміння сутності сервісної держави лежить зміна ролі громадянина (громадянського суспільства) у державному управлінні. Вектор підвищення ролі і значення громадянина в державному управлінні з об'єкта впливу держави на реального учасника управлінських процесів послідовно простежується в еволюціонуванні різних концепцій державного управління: *public administration* – *new public management* – *policy network* – *good governance*.

Для реалізації стратегічних пріоритетів сервісно-орієнтованої державної політики в Україні, основними завданнями держави є: забезпечення нормативно-правового регулювання, зокрема, процедурних питань, сфери послуг органів влади; визначення принципів і напрямів реформування органів влади для здійснення ефективної сервісної діяльності з його подальшого практичного реалізацією; забезпечення децентралізації надання управлінських послуг з їх поступовим делегуванням соціально відповідальним суб'єктам недержавного сектору; встановлення стандартів послуг державного управління та місцевого самоврядування, у тому числі стандартів процедур реалізації; впровадження простих, зрозумілих та транспарентних процедур з надання управлінських послуг; забезпечення якості процедур і результатів надання управлінських послуг; стимулювання чиновництва для надання якісних державних і муніципальних послуг, та посилення їх персональної відповідальності за порушення прав і свобод громадян у процесі здійснення сервісної діяльності органами влади; запровадження сучасних інноваційних форм і засобів *e-Governance* через електронне надання управлінських послуг із застосуванням *portal*-, *cloud*- та *smart*-технологій з метою досягнення максимально зручного одержання послуг користувачем та заощадження бюджетних коштів за рахунок спрощення процедур їх надання; здійснення PR-кампанії з популяризації ідеології державного служіння суспільству – необхідності впровадження основних засад сервісної клієнт-орієнтованої держави, функціями якої є послуги; налагодження системи професійної підготовки кадрів у сфері *e-Governance*, наприклад, безпосередніх надавачів-

виконавців управлінських послуг та державних адміністраторів центрів з їх надання; здійснення контролю за якістю і законністю надання послуг; забезпечення досудового (позасудового) оскарження результатів надання управлінських послуг.

Пріоритетом сервісної політики має стати її соціальна орієнтація, тобто ефективне задоволення потреб максимальної кількості громадян в отриманні соціальних благ у вигляді якісних публічних послуг, узгодження їх з цілями довгострокового розвитку суспільства і держави.

Сучасна сервісна політика – узгоджена система заходів з розробки, реалізації та контролю пріоритетних напрямів державної політики, спрямованих на задоволення потреб громадян у доступі до суспільних благ, узгоджена з довгостроковими цілями розвитку суспільства і держави. У такому сенсі поняття сервісна політика держави є ширшим за поняття соціальної політики, оскільки воно охоплює не тільки цільові групи населення, які потребують фінансової та інших видів державної допомоги, а фактично всіх громадян країни, які долучаються до отримання публічних благ. У наданні цих благ беруть участь органи державної влади, органи місцевого самоврядування та недержавні організації, уповноважені відповідним законодавством. Отже, державна сервісна політика включає надання не тільки адміністративних, управлінських послуг, а й соціальної допомоги, соціальну роботу, регулювання публічних послуг (медицина, освіта, пенсійне забезпечення) та інших соціально важливих сфер. Таким чином, управління суспільним розвитком набуває сервісного характеру – державне управління служить цілям, визначеним суспільством.

#### Висновок.

Вироблення сервісно-орієнтованої державної політики необхідно здійснювати шляхом застосування конкретного, науково обґрунтованого та нормативно визначеного інструментарію.

Сервісна діяльність держави є складовою категорії "сервісна політика держави", яка регулює (контролює, охороняє тощо) сферу публічних послуг як основу соціально-економічних відносин постіндустріального суспільства. Нове державне управління повинно зосереджуватись не стільки на цілях маркетингу державних послуг, скільки на оптимізації системи надання якісних державних послуг для громадян та регуляції ринків публічних послуг.

Соціальна спрямованість сервісної політики стає основою для модернізації державного управління розвинутих демократичних країн. Наслідком такої модернізації державного управління постає конкурентоспроможна економіка, заснована на зростанні людського капіталу.

#### Список використаних джерел

1. Administrative & Civil Service Reform – Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.worldbank.org/publicsector/civilservice/debate1.htm#top>
2. Карпенко О.В. Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами влади: монографія / О. В. Карпенко. – К.: АМУ, 2014. – 408 с.
3. Шаров Ю. Удосконалення політики і процедур надання адміністративних послуг / Ю. Шаров, Д. Сухінін // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / [редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін.]. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 4 (26). – С. 230–238.
4. Удосконалення державно-управлінських відносин в умовах трансформації українського суспільства : монографія / [Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін.]; за заг. ред. В. А. Ребала, В. А. Шахова. – К.: НАДУ, 2014. – 268 с.
5. Лавлок К. Маркетинг услуг: персонал, технология, стратегия: Пер. с англ. – 4-е изд. – М.: Изд. дом "Вильямс", 2005. С. 34.

#### References:

1. Administrative & Civil Service Reform – Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.worldbank.org/publicsector/civilservice/debate1.htm#top>
2. Karpenko A.V. Upravlencheskiye uslugi v Ukraine: mekhanizmy predostavleniya organami vlasti: monografiya / V. Karpenko. – M.: AGU, 2014. – 408 s.

3. Sharov Y. Sovershenstvovaniye politiki i protsedur predostavleniya administrativnykh uslug / Y. Sharov, D. Sukhinin // Aktual'nyye problemy gosudarstvennogo upravleniya: sb. nauk. pr. / [redkol. S. M. Seregin (glav. Red.) i dr.]. – Dnepropetrovsk: DRIGU NAGU, 2006. – Vyp. 4 (26). – S. 230-238.

4. Sovershenstvovaniye gosudarstvenno-upravlencheskikh otnosheniy v usloviyakh transformatsii ukrainskogo obshchestva: monografiya /

[E. A. Afonin, YA. V. Berezhnoy, A. L. Valevskiy i dr.]; podobshch. red. V. A. Rebkalov, V. A. Shakhova. – M.: NAGU, 2014. – 268 s.

5. Laviok K. Marketinguslug: personal, tekhnologiya, strategiya: Per. s angl. – chetvortyizd. – M.: Izd. dom "Vil'yams", 2005. S. 34.

Надійшла до редколегії 22.02.17

Алиев Аббас Мамадогли, асп.

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

### СЕРВИСНАЯ СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Статья посвящена анализу сервисной сути государственной политики. Выделены главные проблемы и перспективы реализации в государственной политике сервисной деятельности органов власти. Обоснована необходимость учета социальной направленности сервисной государственной политики в Украине.

Ключевые слова: модернизация государственного управления, государственные услуги, сервисная суть государственной политики, административные услуги.

Aliiev Abbas Mahmed oglu, Phd-student

Taras Shevchenko National University of Kiev, Kiev, Ukraine

### SERVICE ESSENCE OF PUBLIC POLICY: DIFFICULTIES AND PERSPECTIVES

The article is devoted to reproducing the service essence of state policy. The main problems and perspectives of implementation in the state policy of service activities of government bodies are singled out. The necessity of taking into account the social orientation of the state service policy in Ukraine is justified.

Keywords: modernization of public administration, public services, service essence of state policy, administrative services.

УДК: 35(477)(08)

А. А. Бернацкий, асп.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

### ХАРАКТЕРНІ РИСИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПОДІЛУ В УКРАЇНІ

Виокремлено, що адміністративно-територіальний поділ – поділ території держави на адміністративно керовані частини (адміністративно-територіальні одиниці). Для України з її територією принцип розподілу є однією з головних основ її державності та єдності країни. У процесі становлення Української держави відбувалися значні зміни в адміністративно-територіальному поділі, які були пов'язані як зі зміною політичної влади, так і з проведенням адміністративних реформ. Реформування адміністративно-територіального устрою має базуватися на наукових принципах, які сприяють поліпшенню стандартів життя, наближують надання певних послуг населенню, сприяють розвитку місцевого самоврядування. У подальших дослідженнях доцільно зосередити увагу на вивченні адміністративно-територіальних реформ в країнах, де вони були найбільш успішними, а також звернути увагу на передумови адміністративно-територіальної реформи в Україні, зокрема соціально-економічного, організаційного та географічного характеру.

Ключові слова: державне управління, адміністративно-територіальний поділ, територія, регіон, адміністративно-територіальна реформа, Україна, адміністративно-територіальний устрій.

В Україні, розпочато реформування адміністративно-територіальної системи. Варто відмітити, що дана проблематика є актуальною починаючи з періоду незалежності України, адже від цього залежить майбутній устрій держави. Вже можна констатувати певні зміни, що відбулися в державному управлінні та сприяли змінам в адміністративно-територіальній системі. Але все таки залишилися певні проблеми, що супроводжуються кризовими моментами. Політична криза та останні події в Україні засвідчують невизначеність та проблеми в реформуванні адміністративно-територіального поділу в державі. Саме тому дослідження в адміністративно-територіальній сфері є актуальними й потребують подальшого дослідження в державному управлінні.

Дослідженнями адміністративно-територіального устрою в Україні займається низка відомих науковців. Проблема в галузі державного управління, а саме адміністративно-територіального устрою займаються: М. Багров, В. Борденюк, М. Дністрянський, М. Долішній, Н. Лікарчук, М. Лесечка, В. Олуйко, А. Павлюк, С. Пирожков, С. Саханенко, Л. Шевчук, В. Яцуба.

Питання та проблеми адміністративно-територіального устрою є важливою характеристикою діяльності держави в Україні.

Адміністративно-територіальний поділ – поділ території держави на адміністративно керовані частини (адміністративно-територіальні одиниці). Для України з її територією принцип розподілу є однією з головних основ її державності та єдності країни. У процесі станов-

лення Української держави відбувалися значні зміни в адміністративно-територіальному поділі, що були пов'язані як зі зміною політичної влади, так і з проведенням адміністративних реформ [8, с.116].

Український дослідник С. Болотських, визначає адміністративно-територіальний устрій – як поділ держави на певні адміністративні одиниці, їх систему, на основі якої утворюються органи вертикальної влади й державного управління. Територія ділиться на адміністративно-територіальні одиниці з метою здійснення раціонального управління регіонами на державному рівні та на рівні громадського управління. Регіон є найважливішою формою територіального устрою будь-якої держави, відповідно до цього створюються й функціонують органи місцевої та державної влади [8, с.96].

Відповідно до Конституції України територіальний устрій характеризується такими рисами:

– унітарним державним устроєм України, що не передбачає державоподібного статусу регіональних територіальних одиниць (областей), і які входять до складу України;

– відносною децентралізацією влади, що знаходить свій прояв в організації управління різними рівнями адміністративно-територіальних одиниць. Так, на загальнодержавному рівні управління здійснюється через систему відповідних вищих та центральних органів державної влади;

– різним правовим статусом однопорядкових адміністративно-територіальних одиниць. По-перше, ст. 133

Конституції України поряд з областями до вищого рівня адміністративно-територіальних одиниць відносить Автономну Республіку Крим та міста Київ і Севастополь, які мають спеціальний статус. По-друге, різні адміністративно-територіальні одиниці (місто, селище, село) фактично мають однаковий правовий статус, компетенція відповідних органів місцевого самоврядування встановлюється Конституцією України та Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" незалежно від статусу населеного пункту;

– наявністю у складі України автономної територіальної одиниці – Автономної Республіки Крим [6].

Український дослідник в сфері державного управління В. Яцуба, відзначає, що: "Під адміністративно-територіальним устроєм ми розуміємо систему територіальної організації держави, яка передбачає поділ усієї території держави на складові частини з метою побудови чіткої організації органів державної влади та управління на місцях. Окремими ланками системи адміністративного устрою є адміністративні одиниці та поселення (населені пункти)" [8, с.99].

Як відзначає український дослідник Н. Лікарчук, що: "Найбільше значення надається прогнозуванню економічного і соціального розвитку й пов'язано це з тим, що це є науково обґрунтоване передбачення напрямів розвитку держави в цілому, окремих галузей економіки та соціальної сфери в перспективі, розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць та альтернативних шляхів досягнення відповідних параметрів (європейського рівня) економічного та соціального розвитку" [3, с.274].

Слід відмітити, що адміністративно-територіальний устрій є як система в державному управлінні, система відносин та зв'язків між державою та територіальною одиницею, а й встановлений статус територіальних утворень [1].

Також, варто відзначити, що встановлення територіальної організації держави не є результатом умисного, бажаного або ж випадкового рішення. Тобто встановлення територіальної організації держави є результатом низки чинників, що формують особливості та характеристики адміністративно-територіального устрою, серед них слід відзначити: історичні чинники; соціальні чинники; національні чинники; політичні чинники; економічні чинники [1].

Кожен з вищевідзначених чинників, в кожній державі, має свій пріоритет в формуванні адміністративно-територіального поділу. Але слід відмітити, що в Україні, в даному питанні слід звернутися до зарубіжного досвіду. Наприклад, в державах Європейського Союзу реформування територіальної організації місцевого управління сприяє розвитку всіх сфер життєдіяльності саме на місцевому рівні, що дає можливість соціальному й економічному розвитку на місцевому рівні.

Стосовно історичного чинника, слід відмітити, що Україна є найбільшою за площею державою в Європі, але за останні три роки на нашій території відбулися зміни. Але кожна з українських адміністративних одиниць має свої особливості, до яких відносяться: площа адміністративної одиниці, її економічні можливості, й на сьогодні важливим фактором є позиція населення.

Вироблення оптимальної моделі територіального поділу в Україні є актуальним. Дане питання безпосередньо стосується усунення загроз, які направлені на територіальну цілісність держави, посилення процесів децентралізації та виникнення якісних змін в управлінні.

Розглядаючи проблему територіального поділу, виділяють два типи – історичний та раціональний [1].

Історичний територіальний поділ формується протягом тривалого часу, значною мірою під впливом регіо-

нальних факторів – етнічних, економічних, територіальних, культурних. Досліджуючи історичний територіальний поділ в Україні, слід відмітити, що на нашій території зосереджений колосальний історичний прошарок, з поєднанням різних культур, розподіл економічних можливостей, що й сьогодні має свій вплив на державне управління [8, с.711].

Щодо історичного типу, то слід відмітити, що він залежить не лише від – етнічних, економічних, територіальних, культурних факторів, а й природно-географічних, соціально-економічних, що впливають на управління на верхніх щаблях влади [8, с.712].

Раціональний тип територіального поділу в хронологічному відношенні виник пізніше й передбачає створення адміністративних одиниць незалежно від історичної традиції в залежності від заздалегідь встановлених критеріїв – географічних, демографічних, комунікаційних та інших, відповідних практичних потреб організації ефективного управління державою своєю територією в конкретній ситуації [8, с.723]. Раціональний тип територіального поділу в Україні, розпочав одразу своє функціонування, тобто від незалежності української держави. Першопочатково Україна була розділена на Захід та Схід, з різною культурою та політичними поглядами, це було спричинено не правильною державною політикою та управлінням. Українська влада мала встановити критерії до кожної території відповідно до її показників, тобто економічних, соціальних, культурних, політичних, демографічних та географічних. Таке вірне управління територіальним поділом підвищило економічні показники кожного з регіонів, що становило б підвищення економічних показників держави. Разом з тим правильне управління територіальним поділом знизило вірогідність поділу України на Захід та Схід, з сьогоднішніми наслідками.

Враховуючи вищезазначене, слід відмітити, що територіальний поділ певною мірою взаємопов'язаний з принципами централізації й децентралізації управління, тобто це зв'язок між адміністративними органами різних рівнів.

Характерною особливістю України є те, що протягом різних періодів її державного існування можна чітко спостерігати дві протилежні тенденції – прагнення утримати історичний тип територіального поділу, що виявляється через регіоналізацію території держави. Що стосується раціонального типу, то він передбачає створення нових адміністративних одиниць випливу на практичні потреби, бажання зміцнити централізацію державної влади, та інтегрувати її [2].

У визначенні характерних рис адміністративно-територіального поділу в Україні, слід відзначити класифікацію, в яку покладено ієрархічний принцип.

По-перше, в наукових дослідженнях виокремлюють локальні (низові) утворення, що найчастіше є природніми. По-друге, виокремлюють проміжні, або ж окружні утворення, які характеризуються як штучні [7, с.92].

Важливим критерієм виокремлення характерних рис адміністративно-територіального поділу в Україні є процес реформування сфери державного управління.

Необхідно визнати, що головною метою проведення реформ, є поліпшення системи управління, оптимізація та вдосконалення структур управління на центральному та регіональному рівнях [4]. І як, одна з головних задач вирішувалося питання скорочення величезного штату державних чиновників, що дублюють функції один одного.

Тому враховуючи вищевідзначене, якісне функціонування системи територіального устрою України, сприятиме правильному реформуванню адміністративно-територіальній системи України [2]. Також вірний напрям адміністративно-територіальної реформи сприятиме економічному покращенню стану держави,



територіальному розвитку, культурному розвитку, соціальної стабільності.

Слід відмітити базові фактори, що сприятимуть ефективному реформуванню адміністративно-територіального поділу в Україні:

- по-перше, слід встановити чіткі межі проведення реформи, розробити кожен етап та основні задачі й цілі, що будуть досягнуті на кожному етапі. Тобто має бути відповідний план, що буде доступний для суспільного використання. Також в демократичних державах, хід будь-якої реформи є прозорим й проходить обговорення;
- реформа адміністративно-територіального поділу має пройти відповідні процедури, які відповідають суспільному розвитку України;
- проведення даної роботи має супроводжуватися тісним взаємозв'язком між владними структурами та суспільством. Тобто суспільство має бути проінформоване про завдання реформ, що проводяться в адміністративно-територіальному поділі. Активну участь в даному питанні мають приймати засоби масової інформації, прозора висвітлюючи інформацію про проведення реформ [8, с.236].

Також українські науковці акцентують увагу на тому, що для того щоб адміністративно-територіальна реформа була проведена й мала відповідний результат слід вдосконалювати та модернізувати розпорядчу та контрольну функції органів виконавчої влади. Значне місце в адміністративно-територіальному реформуванні в Україні займає відповідальність посадових осіб, повноваження мають бути відповідно розділені. Також має відбуватися не лише взаємодія між державними органами й суспільством, а й злагоджена робота у всіх гілках влади, що впливають на адміністративно-територіальну реформу в Україні. Слід звернути увагу на контрольну функцію, що дає можливість суспільству приймати участь у реформах, адже від цього залежить результат реформ та подальша життєдіяльність громадян держави.

Звичайно, від адміністративно-територіального поділу залежить життєдіяльність громадян. Тобто від вдалої та ефективної адміністративно-територіальної реформи в Україні громадяни матимуть: молодь – нові можливості для самореалізації; люди середнього віку – забезпечення умов та стабільності зростання ділової активності; люди похилого віку – збереження стабільності та підвищення рівня соціальної захищеності [2].

В даному контексті варто відзначити, що одним з головних недоліків сучасного адміністративно-територіального поділу України є, перш за все, його велика подрібненість. Якщо подивитися на загальноєвропейські тенденції, то адміністративно-територіальний поділ України має дуже велике відхилення від цих тенденцій. Ці тенденції спрямовані на збільшення потенціалу адміністративно-територіальних утворень, а саме: фінансово-економічних, інституційних, кадрових, й, звичайно, високий рівень суспільних послуг. З часів незалежності в Україні почали створюватися нові адміністративні райони і, зокрема, сільські ради, перш за все, шляхом подрібнення [1, с.51].

Постійною проблемою Української держави є пошук оптимального балансу між регіонами, розробка і реалізація нового територіального поділу. Таким чином, враховуючи історичний досвід, як більш віддалений, так і сучасний, форсований розподіл України є загрозою для її територіальної цілісності. Головне завдання сьогодні – виробити оптимальну модель такого адміністративно-територіального устрою країни, який би з одного боку при сильній централізованій владі зберігав цілісність держави, з іншого враховував унікальність кожного регіону.

Слід враховувати, що зміни нинішньої системи адміністративно-територіального поділу матимуть й негативні наслідки, але й не варто забувати про позитивні. Витрати на реорганізацію системи будуть непропорційно великі по відношенню до отриманої вигоди від скорочення управлінського апарату. Збитки ж від зміни одиниць адміністративно-територіального поділу були завжди значними: великі території гірше справляються, їх адміністративні центри стають менш доступними для населення околиць великої території, знижує рівень просторової самоорганізації нових одиниць (вони за надто великі за своїми розмірами), витрати на зв'язок і організацію великих територій непропорційно великі в порівнянні з невеликими одиницями.

Таким чином, реформування адміністративно-територіального устрою має базуватися на наукових принципах, які сприяють поліпшенню стандартів життя, наближують надання певних послуг населенню, сприяють розвитку місцевого самоврядування. У подальших дослідженнях доцільно зосередити увагу на вивченні адміністративно-територіальних реформ в країнах, де вони були найбільш успішними, а також звернути увагу на передумови адміністративно-територіальної реформи в Україні, зокрема соціально-економічного, організаційного та географічного характеру.

Як показав аналіз, в кінцевому рахунку, після деякого періоду, система адміністративно-територіального поділу прагне повернутися в початковий стан оптимального розміру. Число і розмір одиниць адміністративно-територіального поділу першої ланки багато в чому визначається розмірами самого простору країни, а для України з її значною територією (найбільша площа в Європі) така більш-менш оптимальна зміна одиниць склалася давно, і всяке її зміна порушує внутрішню просторову самоорганізацію господарства і розселення.

Також слід відзначити, що організація адміністративно-територіального устрою є динамічним процесом, в даний час вираженим у створенні регіонів в системі адміністративно-територіального поділу України. Для того щоб об'єднати зміни адміністративно-територіального устрою з територіально-економічними, в тому числі фінансовими процесами доцільно сприяти розвитку адміністративно-територіального поділу держави.

#### Список використаних джерел

1. Адміністративно-територіальний устрій України: шляхи реформування: монографія / В. Г. Яцуба, В. А. Яцюк, О. Я. Матвійшин [та ін.]. – К.: Геопринт, 2007. – 365 с.
2. Карпінський Ю. Аналіз проблем сучасного стану адміністративно-територіального устрою України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bilatserkva.info/modules.php?name=News&file=article&sid=179>
3. Лікарчук Н. В. Способи придбання державної території: загальний аналіз / Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління – К. Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет", 2016. – №1(5). – С. 278-274.
4. Олуйко В. Людина має бути центром адміністративно-територіальної реформи / В. Олуйко. – [Режим доступу : [www.municipal.gov.ua](http://www.municipal.gov.ua)]
5. Павлюк А.П. Реформування адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реалізації / А.П. Павлюк // Стра-тегічні пріоритети. – 2007. – №1(2). – С. 159-164.
6. Проект Закону України "Про адміністративно-територіальний устрій України" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/www/?p=188156T>
7. Саханенко С. Є. Територіальна організація влади в Україні / С. Є. Саханенко. – Х.: Магістр, 2004. – 136 с.
8. Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / за заг. ред. А. П. Зайця. – К.: Ін Юре, 2002. – 928 с.

#### References:

1. Administratyvno-terytorial'nyy ustriy Ukrainy: shlyakhy reformuvannya: monohrafiya / V. H. Yatsuba, V. A. Yatsyuk, O. Ya. Matviyishyn [ta in.]. – K.: Heoprynt, 2007. – 365 s.
2. Karpins'ky Yu. Analiz problem suchasnoho stanu administratyvno-terytorial'noho ustroyu Ukrainy [Elektronnyy resurs]. –

Rezhym dostupu: <http://bilatserkva.info/modules.php?name=News&file=article&sid=179>

3. Likarchuk N. V. Sposoby prydbannya derzhavnoyi terytorii: zahal'nyy analiz / Visnyk Kyivskoho natsional'nogo universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Derzhavne upravlinnya – K. Vydavnycho-polihrafichnyy tsentr "Kyivskyy universytet", 2016. – №1(5), – S. 278-274.

4. Oluyko V. Lyudyna maye buty tsentrom administratyvno-terytorial'noyi reformy / V. Oluyko. – [Rezhym dostupu : [www.municipal.gov.ua](http://www.municipal.gov.ua)]

5. Pavlyuk A.P. Reformuvannya administratyvno-terytorial'nogo ustroyu Ukrainy: problemy ta perspektivy realizatsiyi / A.P. Pavlyuk // Stratehichni priorytety. – 2007. – №1(2). – S. 159-164.

6. Proekt Zakonu Ukrainy "Pro administratyvno-terytorial'nyy ustroy Ukrainy" [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: [56Thttp://www.csi.org.ua/www/?p=188156T](http://www.csi.org.ua/www/?p=188156T)

7. Sakhanenko S. Ye. Terytorial'na orhanizatsiya vlady v Ukraini / S. Ye. Sakhanenko. – Kh. : Mahistr, 2004. – 136 s.

8. Terytorial'na orhanizatsiya vlady v Ukraini : status i povnovazhennya mistsevykh orhaniv vykonavchoyi vlady ta orhaniv mistsevoho samovryaduvannya / za zah. red. A. P. Zaytsya. – K. : In Yure, 2002. – 928 s.

Надійшла до редколегії 11.01.17

А. А. Бернацкий, асп.

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

## ХАРАКТЕРНЫЕ ЧЕРТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

*В процессе становления Украины как государства происходили значительные изменения в административно-территориальном делении, которые были связаны как с изменением политической власти, так и с проведением административных реформ. Реформирование административно-территориального устройства должно базироваться на научных принципах, которые способствуют улучшению стандартов жизни, приблизить оказание определенных услуг населению, способствуют развитию местного самоуправления. В дальнейших исследованиях целесообразно сосредоточить внимание на изучении административно-территориальных реформ в странах, где они были наиболее успешными, а также обратить внимание на предпосылки административно-территориальной реформы в Украине, в частности социально-экономического, организационного и географического характера.*

*Ключевые слова: государственное управление, административно-территориальное деление, территория, регион, административно-территориальная реформа, Украина, административно-территориальное устройство.*

A. Bernatsky, Postgraduate Student of Department of Public Administration  
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

## CHARACTERISTIC FEATURES OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL DIVISION OF UKRAINE

*Thesis there is determined that the administrative-territorial division – the division of the territory of the administrative manageable pieces (administrative units). For Ukraine on its territory the principle of separation is one of the main foundations of its statehood and unity of the country. In the process of Ukrainian state there were significant changes in the administrative-territorial division, have been associated with a change in political power, and with the administrative reform. Reforming the administrative-territorial structure should be based on scientific principles that contribute to the improvement of living standards, zoom to provide certain public services, promote the development of local government. In further studies, it is advisable to focus on the study of administrative reforms in the countries where they were most successful, but also pay attention to the prerequisites of administrative-territorial reform in Ukraine, including socio-economic, institutional and geographical nature.*

*Keywords: public administration, administrative divisions, territory, region, administrative-territorial reform Ukraine, administrative divisions.*

УДК: 352/354

Гасимов Ровзад Афат огли, здобувач  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

## ЕЛЕКТРОННИЙ УРЯД ЯК МЕХАНІЗМ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*У статті розкрито особливості електронного уряду як механізму підвищення ефективності державного управління в Україні. Автором проаналізовано критерії оцінки ефективності діяльності органів державної влади. Наголошується на низькому рівні розвитку електронних послуг, цифровій нерівності. Наведено ризики паперового документообороту. Аргументовано, що запровадження єдиних порталів та електронного документообороту суттєво підвищить ефективність державного управління.*

*Ключові слова: Електронний уряд, ефективність державного управління, портали, цифрова нерівність, відкритість влади, електронні послуги, громадяни, влада.*

**Постановка проблеми.** Ефективно вирішувати завдання сучасного суспільства можна лише з допомогою застосування сучасних засобів, сучасних механізмів державного управління. Це підтверджує світова практика взаємодії держави та громадян в епоху інформаційного суспільства. ООН раз на два роки досліджує ступінь розвитку електронного уряду держав. Укладений ООН рейтинг є агрегованим, заснований на показниках, які з точки зору експертів цієї міжнародної організації [2] відображають найбільш значимі аспекти електронного уряду. Це рівень розвитку електронних послуг, який визначається на основі аналізу офіційних сайтів і порталів органів влади, рівень розвитку телекомунікаційної інфраструктури та рівень людського розвитку, як здатність використовувати пропонувані у рамках електронного уряду послуги. Ці три складові можна розглядати і як показники ефективності взаємодії держави та громадян, ефективності державного управління. В Україні спостерігається парадоксальна ситуація, з одного боку, відзначається високий рівень людського розвитку, а з

іншого – здатність використовувати пропонувані у рамках електронного уряду послуги є досить низькою. Аналіз офіційних сайтів і порталів органів влади також свідчить про низький рівень розвитку електронних послуг. Про рівень розвитку телекомунікаційної інфраструктури свідчить хоча б те, що досі не подолано величезний "цифровий розрив", доступ до мережі Інтернет в сільській місцевості перебуває на рівні минулого століття [6]. Отже, актуальність теми дослідження зумовлена необхідністю наукових рекомендацій щодо підвищення державно-управлінської діяльності шляхом інформатизації взаємодії держави і суспільства.

**Аналіз останніх досліджень.** Сьогодні серед українських дослідників ефективність державного управління як предмет вивчення розглядають В.Безгубенко [3], В. Білоус [4], Л.Приходченко [21], О.Ткачова [23], колектив авторів під редакцією В.Загорського та А.Ліпенцева [7], В.Фомін [26] та ін.Окремі питання ефективності впровадження технологій електронного уряду дослідили І.Клименко, К.Линьов, Г.Литвинов [14; 16;]. Зарубіж-

ний досвід електронного урядування розглядається у працях П.Клімушина [18], І.Клименко [14], І.Куспляк [20], С.Чукот[12]. Проблеми готовності до електронного урядування та розвитку електронного уряду в Україні, як механізму взаємодії держави та суспільства, досліджують О. Л. Єршова [8], Т.Маматова, Ю. Шаров, М. Зварич, Ю. Щербініна [24], І. С. Куспляк, А. О. Серенко [1]. Виконано кілька моніторингових досліджень ефективності впровадження системи електронного урядування в Україні, зокрема й в регіонах. У нашому дослідженні ми також будемо посилалися на результати роботи під назвою "100 міст – крок вперед. Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування, як основи надання адміністративних послуг в електронному вигляді" (Вінниця, 2014) [1]. Як відзначають П.Клімушин та Д.Спасібов, "різноріччя всіх існуючих на сьогодні оцінок та рейтингів вимагає подальших досліджень для визначення пріоритетних напрямків розвитку електронного урядування в Україні" [19], тому вони у статті "Моніторингові оцінки розвитку електронного уряду за міжнародними та національними методиками" досліджуючи моніторингову оцінку розвитку електронного уряду за складовими телекомунікаційної інфраструктури, електронних послуг, людського капіталу та електронної участі громадян, а також за національними методиками, запропонували рекомендації та пропозиції у напрямку розвитку електронного урядування в Україні. Разом з тим, у контексті підвищення ефективності державного управління дана наукова тема потребує постійної уваги науковців.

**Мета та завдання дослідження.** Розкрити особливості електронного уряду як механізму підвищення ефективності державного управління в Україні. Об'єкт дослідження – ефективність державного управління. Предмет дослідження – технології електронного уряду у контексті підвищення ефективності державного управління.

**Методи дослідження.** Загальною методологічною настановою цього дослідження є метод системного аналізу ефективності державного управління. У дослідженні використовується окремі результати моніторингу процесів інформатизації в зарубіжних країнах, зокрема, в країнах ТОП-10 рейтингу ООН з досліджень розвитку е-урядів, результати дослідження впровадження технології електронного уряду в Україні, а також такі методи: системно-аналітичний, компаративний аналіз, системно-структурний та інші. Достовірність, обґрунтованість основних наукових положень, зроблених висновків і рекомендацій на підставі результатів дослідження визначаються за допомогою аналізу експертних оцінок, літературних джерел, офіційної статистики.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Насамперед, вважаємо за доцільне дати кілька визначень понять, які ми використовуватимемо для досягнення цілей у даній статті. По-перше, "електронний уряд" ми

тут розуміємо, як модель державного управління, яка заснована на використанні сучасних інформаційних та комунікаційних технологій з метою підвищення ефективності та прозорості влади, а також встановлення суспільного контролю над нею. Ми не виключаємо і не заперечуємо існування інших аспектів змісту даного поняття, тим більше, що існують сучасні такі дослідження (зокрема, І.Клименко [15]). Тож, електронний уряд являє собою модель управління, у якій для сукупності як внутрішніх, так і зовнішніх зв'язків і процесів підтримується й забезпечується відповідними інформаційно-комп'ютерними технологіями. По-друге, інформаційну систему "Електронний уряд" тут ми розглядаємо як систему збору, введення, пошуку, обробки, збереження та видачі заявників (користувачеві) за його вимогою згідно з встановленими критеріями інформації для забезпечення надання послуг державних органів усіх гілок влади, бізнесу та всім категоріям громадян інформаційно-телекомунікаційними засобами та інформування громадян про роботу державних органів. По-третє, у цілях нашого дослідження, як основну інформаційно-технологічну форму організації комунікацій в електронному урядуванні ми розглядаємо "портали". Інформаційні портали, які є "єдиною точкою доступу" до всіх необхідних ресурсів, через яку відбувається взаємодія державної установи з громадянами, бізнесом та іншими організаціями. По-четверте, "ефективність державного управління" у цілях цієї статті ми розуміємо як таку, що виражається в рівні якості послуг, ступені досягнення загального ефекту її функціонування, у показниках використання ресурсів на забезпечення якості і загального ефекту кожним органом державної влади та їхньою сукупністю.

Досліджуючи ефективність управління, як результат, співвідношення між витратами на його досягнення (вони включають не лише витрати на систему управління, а й витрати на реалізацію управлінських рішень), експерти (В.Білоус) розрізняють три основних поняття ефективності державного управління такі, як "загальна соціальна ефективність державного управління", "ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління" та "ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб"[4]. Разом з тим, у більшості зарубіжних країн при оцінюванні соціально-економічних результатів діяльності державного сектору беруть показники ефективності та результативності (Л. Приходченко [22]). Під ефективністю тоді розуміють співвідношення між продуктом та ресурсами, які пішли на його створення з огляду на результат, а під результативністю ступінь досягнення декларованих цілей. Детально різні теоретичні підходи до трактування поняття "ефективність державного управління" описані В.Фомінін [26]. Узагальнена невичерпна картина критеріїв оцінки ефективності діяльності органів державної влади нами відображена у Табл. 1.

**Таблиця 1. Критерії оцінки ефективності діяльності органів державної влади (джерело: узагальнено автором)**

| Критерій               | Зміст критерію                                                                                                                                                                                                                                     | Пояснення                                                                                                                                                                                                                                      |
|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Соціальна ефективність | Ступінь відповідності напрямів, змісту і результатів управлінської діяльності органів і посадових осіб тим її параметрам, які відображені у правовому статусі органу й окремої посади, та є вихідним критерієм конкретної соціальної ефективності. | Це нормативна модель управлінської діяльності, яку можна розглядати як засіб впорядкування, раціоналізації і забезпечення ефективності управління.                                                                                             |
| Законність             | Основний принцип діяльності органів державної влади, дотримання якого надає державному управлінню цілеспрямованості, системності, впорядкованості.                                                                                                 | Будь яка невідповідність прийнятих рішень державним органом чи дії посадових осіб, які не відповідають принципу законності, не можуть бути ефективними, оскільки призводять до порушень прав громадян, а відповідно й до соціальної нерівності |
| Рівень впливу          | Реальність управлінських впливів.                                                                                                                                                                                                                  | Діяльність управлінських органів і посадових осіб, знаходячи зовнішній прояв у правових і організаційних формах, має забезпечувати цілеорієнтацію, організацію і нормативне регулювання керованими об'єктами.                                  |

Закінчення табл. 1

| Критерій                                        | Зміст критерію                                                                                                                                                                                   | Пояснення                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ступінь реалізації потреб та інтересів          | Забезпечення реалізації корінних й комплексних потреб, інтересів і цілей життя людей.                                                                                                            | Що формують зміст будь-яких управлінських актів (рішень, вчинків, дій і т. д.) з погляду відображення в них запитів і потреб людей, спрямованості на їх добробут.                                     |
| Рівень відкритості та демократизму в управлінні | Взаємозв'язок відповідних органів державної влади чи органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з громадянами, їх об'єднаннями і колективами.                                         | Високий рівень відкритості вказує на рівень демократизму управлінської діяльності.                                                                                                                    |
| Престиж держави                                 | Цей критерій відображається у відносинах між органами влади та їх посадових осіб та громадянами.                                                                                                 | Відстоювання інтересів громадян як всередині країни та і за її межами                                                                                                                                 |
| Верифікація                                     | Правдивість і доцільність управлінської інформації, яка видається органами та їх посадовими особами                                                                                              | Інтереси суспільства вимагають, щоб за будь-яких умов, навіть найгірших для органу управління або посадової особи, в систему державного управління надходила тільки достовірна, об'єктивна інформація |
| Морально-ідеологічний вплив                     | Морально-ідеологічний вплив управлінської діяльності на "зовнішнє" середовище, на людей, з якими управлінські органи і посадові особи стикаються, взаємодіють, спільно вирішують різні проблеми. | Може виявлятися в різці часи по-різному, бути більш, або менш явним. Часто межує з маніпулюванням.                                                                                                    |

Як у систему цих критерії можуть вписатися критерії, пов'язані з наданням послуг з допомогою системи "електронний уряд" у розумінні підвищення ефективності державного управління? З цією метою розглянемо складові рейтингу розвитку електронного уряду за методологією моніторингу ООН. Складові укладеного ООН агрегованого рейтингу [2], заснованого на показниках, які відображають найбільш значимі аспекти електронного уряду, неодноразово розглянуті українськими дослідниками (Єршова О. Л. [8], Клімушин П. С. [19], Спаськов Д. В. [19], Кусплік І. С. [20], та ін.). Тому, ми тут спираючись на вже досліджені аспекти, виходимо з того, що рівень розвитку електронних послуг, який визначається на основі аналізу офіційних сайтів і порталів органів влади, рівень розвитку телекомунікаційної інфраструктури, рівень людського розвитку, як здатність використовувати пропонувані у рамках електронного уряду послуги і припускаємо, що самі ці три складові є основою електронного уряду, як механізму підвищення ефективності взаємодії держави та громадян та можуть забезпечити підвищення ефективності державного управління. Вважаємо за необхідне пояснити, що на нашу думку, передбачає підвищення ефективності механізмів державного управління. По-перше, це підвищення якості та доступності державних послуг для громадян, спрощення процедур та скорочення адміністративних витрат; по-друге, підвищення якості адміністративних та управлінських процесів, забезпечення контролю за результативністю діяльності органів виконавчої влади з одночасним забезпеченням належного рівня інформаційної безпеки; по-третє, забезпечення відкритості інформації про діяльність органів виконавчої влади, розширення доступу до неї та надання можливості безпосередньої участі громадян та інститутів громадянського суспільства у процесах підготовки та експертизи проектів рішень, які приймаються на всіх рівнях державного управління.

Які складові ефективності системи державного управління у цьому зв'язку варто виокремити? Ефективність роботи системи державного управління визначається такими трьома складовими, як ефективністю взаємодії з громадянами і підприємствами, ефективністю внутрішньої роботи кожної установи окремо та ефективністю взаємодії органів влади між собою. Отже, інформаційні технології не є панацеєю, але з їх допомогою можливе істотне підвищення ефективності всіх трьох ланок. Впровадження інформаційних технологій, як показує практика, призводить до оптимізації організаційних процедур, роблячи їх більш простими і логічними.

Проте, як наголошують П.Клімушин та Д.Спаськов, "будь-який офіційний сайт є тільки видимою частиною системи державних інформаційних ресурсів, необхідних для того, щоб надавати адміністративні послуги в електронному форматі. Для ефективного функціонування сайту або порталу як системи відкритих інформаційних ресурсів, призначених для задоволення потреб населення, потрібна не менше розвинена система внутрішніх документованих інформаційних ресурсів, що обслуговують управлінські потреби співробітників органів влади (тобто бек-офіс)" [19, с. 5]. У сучасних умовах на державне управління загалом впливають такі фактори, як геополітичні процеси, в першу чергу глобалізація як інтеграційний процес, інформатизація, демократизація та розвиток громадянського суспільства, прогрес в сфері управління і технологій інформаційної діяльності тощо. Тому, очікувані зміни від впровадження інформаційних технологій у результаті можна розділити на два класи – стратегічні і тактичні. До перших, на нашу думку, належать – результати пов'язані в основному із скороченням витрат. Їх досить легко визначити і виміряти. Оцінювані в грошовому вимірі переваги можуть бути розраховані на основі підрахунку того, скільки можна забрати фізичних шаф для зберігання документів, скільки площ звільнити, наскільки можна скоротити штат (унікнути його збільшення), скільки часу заощадять організації і громадяни, які взаємодіють з органами влади тощо. До других, стратегічних, можна віднести поліпшення якості прийнятих рішень, підвищення довіри громадян до влади, істотне зниження прямих і непрямих суспільних витрат на утримання органів влади. На досягнення цих цілей саме й мають бути орієнтовані національні програми розвитку інформатизації, розбудови електронного уряду.

Надалі ми розглянемо три цілі, які, на нашу думку, є першочерговими з точки зору підвищення ефективності механізмів державного управління у контексті розвитку інформатизації в системі державного управління. Це такі цілі: 1) підвищити ефективність взаємодії з громадянами і бізнесом; 2) суттєво спростити, зробити більш ефективним пошук і одержання інформації заявниками і надавачами; 3) покращити взаємодію громадян і організацій з органом державної влади, зробити її якісно іншою, а не кількісно.

Розглянемо як можна реалізувати ці цілі відповідно до чотирьох напрямів взаємодії в межах електронного уряду: G2C, G2E, G2B, G2G. По-перше, "Уряд – громадянам", G2C (*government to citizens*). Ефективність виявлятиметься у організації зворотного зв'язку з грома-

дянами, тобто які можливості, які довідки можна отримати, візи, посвідчення водія, тощо, статистика звернень, якими мовами можна це робити і кому, чи є обмеження якісь, чи є електронні платежі для громадян, які документи можна отримати за онлайн заявками, тощо. По-друге, "Уряд – службовцям", G2E (*government to employees*). Тут слід придивитися до відносин уряду з чиновниками або службовцями, автоматизації процесів співпраці урядової системи з службовцями, чиновниками, консультантами на місцях, електронний документообіг, звіти, тощо. По-третє, "Уряд – бізнесу", G2B (*government to business*). Тут спостерігатимемо рівень відносин державних органів і бізнесу. Це автоматизація податкових виплат, проведення електронних тендерів на постачання продукції, платежі та подача звітності, замовлення для бізнесу, тощо. А також, якими мовами ці послуги доступні. Відповідна статистика звернень. Періодичність торгів, тощо. По-четверте, "Уряд – уряду", G2G (*government to government*). Це автоматизація відносин і документообігу між відомствами. G2G – частина об'єднаної інформаційної системи, що забезпечує виконання таких задач, як керування роботою державного апарату, координація діяльності регіональних управлінь і територіальних підрозділів, ведення внутрішнього діловодства. Наприклад, спільні звіти, спільні портали, тощо.

**Як поліпшити взаємодію громадян і організацій з органом державної влади?** Дана функція забезпечується набором сервісів, які дозволяють громадянам і організаціям запитувати і одержувати через Інтернет необхідні довідки або дозволи і передавати в органи державного управління передбачену законом звітність. Крім того, повинна існувати можливість відстеження стану запитів (проходження, розгляду, перебування у підрозділі). Принцип "єдиного вікна" передбачає наявність однієї точки входу для взаємодії з органами влади всіх рівнів. Для цього необхідна система, що дозволяє автоматично направляти запити і звітність в уповноважені органи державної влади і тим самим розглядати державу як єдиного "провайдера" послуг для громадян і бізнесу.

Виникає запитання – як можна реалізувати ці цілі? Який інструмент зі світової практики дозволяє їх реалізувати? Реалізувати ці цілі дозволяє ідеологія інтернет-порталів, яка застосовується для побудови взаємодії держави та громадян, держави та бізнесу провідними країнами. Вона застосовується і сусідами України, зокрема, Російською Федерацією (описана в документі "Портали як інструмент державного управління (RU)"). Досліджена ця технологія досить детально і в Україні. Серед українських науковців розглянув проблему П.С. Клімушин, який показав три моделі електронного урядування із застосуванням порталних технологій (які реалізовані у світовій практиці) – це приклади централізованої, децентралізованої і горизонтальної моделей [18]. Усі ці названі моделі, які досліджено автором, орієнтовані на єдину точку доступу для користувачів. І усі вони також орієнтовані на дворівневу систему взаємодії з користувачами у вигляді "фронт- і бек-офісів". Цей досвід є дуже актуальним для України. П. Клімушин розглянув окремі особливості впровадження централізованої моделі електронного управління із застосуванням порталних технологій в сучасних умовах розвитку інформаційного суспільства в Україні. Як зазначив П.Клімушин, "одним із підходів до розуміння поняття "портал" є розгляд його як компоненти архітектури електронного уряду, що виходить за межі простого інформаційного веб-сайта і містить у собі мережу державних служб" [18, с. 2]. Тож, головне те, як вважає автор, що портал надає можливість громадянам взаємодіяти з державними службами, а також впливати на політичні

обговорення і процеси, що відбуваються в державі, регіоні, місті. У рамках такого порталу державні організації представлені як інтегроване єдине ціле, а не набір окремих установ. В одному й тому ж місці громадяни отримують доступ до персоналізованих послуг, операцій, інформації, результати моніторингу суспільної думки й систем електронного голосування. Для постійної публікації актуальних документів і відстеження ходу просування запитів потрібна інформація, яка може бути отримана із систем автоматизації документообігу різних установ. Тому ця інформація повинна автоматично експортуватися з них для публічного доступу.

Автори колективної збірки "Ефективність державного управління" Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України під керівництвом чл.-кор.НАН України В. Загорського дають науково-практичні підходи, міркування та результати науково-практичних досліджень, які стосуються державного управління та його ефективності, державної служби і місцевого самоврядування [7]. Зокрема, Ю.Гладун показав модель побудови автоматизованої інформаційно-аналітичної системи "безпечне місто" [5], О.Карпенко проаналізував алгоритм розбудови системи порталів послуг органів виконавчої влади України у рамках реалізації ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" [13], що, безумовно, є важливим моментом у пошуку відповіді на запитання про ефективність взаємодії між органами влади та суспільством.

**Ефективність взаємодії з громадянами і бізнесом.** Зараз майже повсюдно використовується "паперова" технологія роботи з громадянами і підприємствами. Це спричинює величезну кількість витрат часу і ресурсів громадян і суб'єктів господарювання, державних органів. Використання інформаційно-комунікаційних технологій дозволяє істотно розширити канали взаємодії держави і громадян, підвищити якість взаємодії, сприяти зміцненню громадянського суспільства, побудованого на взаєморозумінні, врахуванні інтересів кожного і прагненню до загальних конструктивних цілей.

Як спростити пошук і одержання інформації? І як це вплине на ефективність державного управління? Зручне представлення в мережі Інтернет повної, точної і актуальної інформації про всі органи державної влади дозволяє істотно спростити процес пошуку необхідної інформації, заощаджувати час чиновників, змушених відповідати на запитання, а також зменшити кількість помилок.

**І, нарешті, розглянемо, як можливо підвищити ефективність роботи окремих органів влади.** По-перше, основний зміст роботи більшості органів державної влади – це вироблення управлінських рішень. Процес відбувається у формі роботи з відповідними документами. Тому ефективність здійснення цими державними органами своїх функцій залежить від системи роботи з документами. Саме від тієї системи, яка прийнята та запроваджена в даній організації. У цьому зв'язку, як показують дані моніторингу українських дослідників, в українських міністерствах та відомствах скрізь використовується традиційна система діловодства. Ця система, заснована на централізованому контролі документів на всіх стадіях їх виконання, має низку важливих переваг. Однак, при великих обсягах документів, все одно виникають проблеми, яких неможливо уникнути при роботі з паперовими документами. Окремі, які є спільними для більшості органів державної влади (міністерств, відомств, державних установ) узагальнені в табл. 2.

**Як підвищити ефективність взаємодії між самими органами влади?** Прийнятий у даний час обмін паперовими документами між органами державної вла-

ди і місцевого самоврядування є надзвичайно повільним і тягне за собою значні витрати ресурсів на функціонування кур'єрських і поштових служб, експедицій і канцелярій, змушеної реєструвати вхідні і відправляти вихідні документи. Якщо функціонуватиме в організації автоматизована система, до цього ще додається введення інформації про документ і сканування тексту для включення його до бази документів системи.

Найчастіше відсутня можливість контролю з боку відправника за процесом одержання і реєстрації документів приймаючою стороною. Ця ситуація ввижається ще більш неприродною, якщо врахувати, що вихідний документ також готується в автоматизованій системі, а текст існує у вигляді файлу і спеціально роздруковується для відправлення в інші організації.

Виходом з цієї ситуації є створення системи обміну електронними документами між організаціями. Створення такої системи дозволить забезпечити суттєве прискорення доставки документів, забезпечить гарантію доставки, доставку "під розпис" – оповіщення відправника про одержання і реєстрацію документа одержувачем, зниження витрат. Але також необхідно врахувати, що традиційний паперовий документообіг ще не швидко втрачає своє значення – у найближчі роки важливі документи все одно будуть видаватися, затверджуватися і доставлятися в паперовому вигляді. Тим не менш, існують (і в низці організацій вже експлуатуються) інтегровані паперово-електронні технології, у яких документ пересилається в електронному вигляді, реєструється, і саме з електронною копією йде робота, а паперова копія передається звичайним шляхом.

**Таблиця 2. Ризики паперового документообороту, що впливають на ефективність державного управління (джерело: узагальнено автором)**

| Ризики паперового документообороту, що впливають на ефективність державного управління | Зміст проблеми                                                                                                                                   | Наслідки                                                                                                                                          | Способи вирішення, мінімізація ризиків                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Піддання ресурсу часу                                                                  | Тривалі процедури передачі документів всередині організації                                                                                      | Найчастіше ці проблеми призводять до невиправданого затягнутості строків розгляду питань, неефективності роботи і поганої керованості організації | 1) підвищення ефективності існуючих процедур роботи з документами (автоматизація діловодства);<br>2) перехід до електронного документообігу |
| Повна або часткова втрата інформації                                                   | Можливість втрати інформації про місцезнаходження документів;                                                                                    |                                                                                                                                                   |                                                                                                                                             |
| Витрати фінансових, матеріальних ресурсів                                              | Високі витрати на інфраструктуру збереження і руху паперових документів                                                                          |                                                                                                                                                   |                                                                                                                                             |
| Низька якість рішень, втрата актуальності рішень                                       | Висока трудомісткість рутинних операцій у діяльності чиновників і брак часу на підготовку якісних рішень                                         |                                                                                                                                                   |                                                                                                                                             |
| Нікчемність контролю                                                                   | Відсутність ефективного контролю як за роботою окремих чиновників, так і за діяльністю організації загалом з боку керівних органів і суспільства |                                                                                                                                                   |                                                                                                                                             |

Уведення в Україні законодавства [10], яке забезпечує юридичну значимість електронного цифрового підпису, відкрило можливість створення систем обміну електронними документами, які не потребують дублювання електронних документів паперовими і дозволяють тим самим значно знизити витрати органів влади і управління. Накладання електронного цифрового підпису завершує утворення електронного документа, надаючи йому юридичної сили. Юридична сила електронного документа з нанесеними одним або множинними електронними цифровими підписами та допустимість такого документа як доказу не може заперечуватися виключно на підставі того, що він має електронну форму (ст. 8 Закону України "Про електронні документи та електронний документообіг") [11]. Разом з тим, на шляху розробки таких систем є об'єктивні труднощі. Зокрема, відсутність будь-яких систем автоматизації документообігу в низці організацій, розмаїтість систем і форматів, використовуваних у різних організаціях, необхідність надійної автентифікації відправників/одержувачів, захист інформації від зміни в процесі доставки, необхідність захисту конфіденційної інформації. Хоч сьогодні вже розроблені сучасні програмні засоби (наприклад, Microsoft), які дозволяють успішно вирішувати ці проблеми – зокрема, автоматизація обміну електронними документами між організаціями, є абсолютно реальною. Експлуатація цих систем можлива й організаціями, які не мають автоматизованої системи документообігу. Вони можуть просто приймати і передавати документи за допомогою засобів обміну електронною поштою, доповнених засобами роботи з формами, електронним цифровим підписом і засобами захисту інформації. У підсумку – найбільшу користь і помітне зниження трудомісткості одержать організації, в яких документообіг повністю автоматизований.

Отже, як бачимо, існує два можливих підходи до застосування інформаційних технологій для розв'язання цієї проблеми. Це підвищення ефективності існуючих процедур роботи з документами (тобто, автоматизація діловодства) та перехід до електронного документообігу. Що означає в сучасних умовах автоматизація діловодства? Автоматизація діловодства базується на тому, що при реєстрації паперового документа він цілком або частково переводиться в електронну форму, і подальша робота ведеться в основному з електронними реєстраційними картками і представленими документами. Отже, впровадження такої технології дозволяє: прискорити рух документів по організації, гарантувати своєчасний розгляд документів, забезпечити ефективний контроль виконання документів і прийняття управлінських рішень, підвищити ефективність роботи як окремих чиновників, так і організації в цілому, знизити витрати на розмноження, передачу і збереження безлічі копій паперових документів, при прийнятті рішень підвищити їхню обґрунтованість і якість за рахунок надання виконавцю максимально повної документаційної бази. Але, при такому підході з'являються додаткові витрати в процесі реєстрації документа. Їх можна уникнути. Якщо значну частину документів організація буде отримувати в електронному вигляді. Ідея електронного документообігу полягає в тому, що для документів взагалі не створюються паперові версії. Це дозволить значно підвищити ефективність і знизити витрати в порівнянні із змішаним документообігом.

Необхідно мати на увазі, що перехід на чисто електронний документообіг і діловодство вимагатиме значного часу. Але впровадження систем автоматизованого діловодства вже зараз створює гарні технологічні передумови для переходу до електронного документообігу, тому що в таких організаціях співробітники поступово відвикають мати справу з паперами (обіг паперів зами-

кається на канцелярії, архіві та експедиції), і в них зникає технологічна необхідність. Електронний документ – це документ, "інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи обов'язкові реквізити документа" [11]. Для деяких видів документів (наприклад, внутрішніх) електронний документообіг можливий вже зараз. Він також можливий для всіх проектів документів на стадії їх розробки та погодження. У цьому зв'язку, наприклад, рішення, які постають корпоративною Microsoft та її партнерами, дозволяють ефективно автоматизувати традиційні процеси діловодства органів державної влади і забезпечують можливість поступового переходу до електронного документообігу. Важливість впровадження таких систем визначається не тільки задачею підвищення ефективності роботи окремих органів влади. Без ефективно функціонуючих внутрішньовідомчих систем роботи з документами неможлива ані автоматизація міжвідомчого обміну документами, ані побудова порталів для взаємодії з громадянами і суб'єктами господарювання.

Оцінка потреби в системах електронного діловодства та документообігу. За даними обстеження, що проводилося Сіменс Бізнес Сервіс (*Siemens Business Services*) в європейських компаніях та державних установах, "30% часу робочих груп витрачається на пошуки та погодження документів, 6% документів безповоротно губляться, кожний внутрішній документ копіюється до 20 разів, на 20-25% зростає продуктивність праці персоналу при використанні електронного документообігу, вартість архівного збереження електронних документів на 80% нижче в порівнянні з їхніми паперовими копіями" [цит. за: 25, с. 38]. Нам невідомо, чи здійснювалися такі (аналогічні) дослідження в Україні. Але, за аналогією, ми можемо припустити, що ситуація може бути дуже подібною до тієї, яка описана. Які конкретні рішення можуть у цій ситуації бути обрані дослідили П. Жежнич, О. Сопрунок, О. Марчик [9]. Ними розглянуто основні засоби автоматизації роботи з електронною документацією та відзначено переваги застосування електронного документообігу в установах та організаціях. Проаналізовано сучасні програми та системи, які можуть реалізувати застосування електронного документообігу. Зокрема, мова йде про такі сучасні програмні засоби автоматизації електронного документообігу, як, наприклад, системи "БОСС-Референт", "ДЕЛО", "Евфрат-документооборот", "OPTiMA-WorkFlow", "Megapolis. Документооборот", "LotusNotes", "Documentum", кожна з яких має своє відповідне функціональне призначення [9]. У той же час ситуація в цій сфері наразі є далекою від ідеальної. За оцінками експертів, не більше 50% органів державної влади використовують які-небудь системи автоматизації діловодства, причому значна частина цих систем морально застаріла, як в частині використовуваних програмних платформ, так і обсягу і характеру виконуваних функцій, зокрема, не здатні підтримувати електронний документообіг. Таким чином, перед значною кількістю органів державної влади зараз стоїть проблема впровадження системи електронного документообігу. За таких умов перед Україною як суверенною державою та суб'єктом міжнародного права постає низка новітніх завдань, що потребують всебічного наукового опрацювання.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** По-перше, з метою об'єктивної та усесторонньої оцінки управлінської діяльності органів державної влади на усіх рівнях слід комплексно використовувати критерії (удосконалити систему критеріїв), оскільки неможливо визначити соціальну ефективність користуючись тільки одними з них. Це дасть змогу всесторонньо оцінити

управлінську діяльність державних органів і посадових осіб. До системи критеріїв оцінки ефективності державного управління слід увести критерії, що визначають рівень розвитку та функціонування електронного уряду. По-друге, портал, як інструмент державного управління, дає найбільш загальний огляд проблем організації державного управління й побудови системи взаємодії органів влади із громадянами на сучасному етапі. Іншими словами, необхідною умовою переходу до електронного уряду є широка інформатизація всіх процесів у звичайній діяльності міністерств, відомств, місцевих органів виконавчої влади, причому як внутрішніх, так і зовнішніх. Первинним завданням впровадження електронного урядування в Україні є побудова безперебійної діяльності урядового порталу – простої доступної системи отримання послуг громадянами, бізнесом, суспільством, а також взаємодії уряду України з урядами інших держав. По-третє, окремим важливим завданням є моніторинг діяльності електронного уряду. Сьогодні існують методики моніторингу Всесвітнього економічного форуму щодо оцінки глобальної конкурентоспроможності країн світу за індексами технологічної готовності та мережевої готовності, Департаменту ООН з соціальних та економічних питань в області складання індексу розвитку електронного уряду, Європейської комісії з моніторингу надання електронних послуг, університету м. Васеда, Японія. По-четверте, у перспективі, на нашу думку, необхідно посилення аналітичної складової матеріалів щодо розвитку інформатизації державного управління в Україні. Інформація, яка подається у аналітичних записках повинна бути достовірною, актуальною, своєчасною, проблемно-орієнтованою, аналітичною та носити прогностичний характер, при мінімальному обсязі мати максимальну повноту даних, містити їхню оцінку, обґрунтовані висновки й рекомендації.

#### Список використаних джерел

1. 100 міст – крок вперед. Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування, як основи надання адміністративних послуг в електронному вигляді [Електронний ресурс] / за заг. ред. І. С. Кусляк, А. О. Серенко. – Вінниця: ГО "Подільська агенція регіонального розвитку", 2014. – 86 с.
2. United Nations E-governmentsurvey 2014. E-government for the future we want. United Nations. – N.-Y.: [s. n.], 2014. – P. 199-203.
3. Безгубенко В. Ю. Ефективність державного управління об'єктами державної власності в процесі оренди / В. Ю. Безгубенко // Ефективна економіка. – 2009. – № 3. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek\\_2009\\_3\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2009_3_3).
4. Білоус В. В. Ефективність діяльності органів державної влади / В. В. Білоус [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kds.org.ua/blog/efektivnist-diyalnosti-organivderzhavnoi-vladi>.
5. Гладун Ю. Я. Побудова автоматизованої інформаційно-аналітичної системи "безпечне місто" // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Вип. 44 : у 2 ч. Ч. 1: Державне управління / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2015. – 246 с. – С. 277-284.
6. Дані установчих досліджень у IV кварталі 2016 [Електронний ресурс] // Дані досліджень інтернет-аудиторії України. – Режим доступу: [http://www.inau.org.ua/analytics\\_vuq.phtml](http://www.inau.org.ua/analytics_vuq.phtml).
7. Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Вип. 44 : у 2 ч. Ч. 1: Державне управління / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2015. – 246 с.
8. Єршова О. Л. Стратегічні рекомендації щодо статистичного вимірювання готовності України до електронного урядування / О. Л. Єршова // Економіко-математичне моделювання соціально-економічних систем: зб. наук. праць. – 2014. – Вип. 19. – С. 139-164. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pdf/emmses\\_2014\\_19\\_10.pdf](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pdf/emmses_2014_19_10.pdf).
9. Жежнич П., Сопрунок О., Марчик О. Аналіз сучасних засобів автоматизації роботи з електронною документацією / П. Жежнич, О. Сопрунок, О. Марчик // Вісн. Нац. ун-ту "Львів. Політехніка". – 2012. – № 732. – С. 395-398.
10. Закон України "Про електронний цифровий підпис" // Верховна Рада України; Закон від 22.05.2003, № 852-IV. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/852-15>.

11. Закон України "Про електронні документи та електронний документообіг" // Верховна Рада України; Закон від 22.05.2003 № 851-IV. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/851-15>.
12. Зарубіжний досвід запровадження електронного урядування / [авт. кол. : А. Камінський, М. Пасічник та ін.]; за заг. ред. С. А. Чукут. – К.: [б. в.], 2008. – 200 с.
13. Карпенко О. В. Розбудова системи порталів послуг органів виконавчої влади України у рамках реалізації ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Вип. 44 : у 2 ч. Ч. 1: Державне управління / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2015. – 246 с. – С. 216-224.
14. Клименко І. В. Архітектура електронного урядування: зарубіжний досвід та перспективи для України / І. В. Клименко // Право та державне управління. – 2011. – № 2. – С. – 104-109.
15. Клименко І. В. Основні підходи до визначення понять "електронний уряд" та "електронне урядування" // Економіка та держава. – 2009. – № 6. – С. 93-96.
16. Клименко І.В., Линьов К.О. Технології електронного урядування. – Київ: Вид-во ДУС, 2006. – 225 с.
17. Клименко І. В. Електронне урядування як інновація державного управління // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 12. – С. 76-79.
18. Клімушин П. С. Особливості впровадження світового досвіду електронного урядування із застосуванням порталних технологій в систему національного державного управління / П. С. Клімушин // Державне будівництво [Електронний ресурс]. – 2010. – № 1. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua>.
19. Клімушин П. С., Спасібов Д. В. Моніторингові оцінки розвитку електронного уряду за міжнародними та національними методиками / П. С. Клімушин, Д. В. Спасібов // Державне будівництво. – 2016. – №1. – С. 5. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2016-1/doc/1/03.pdf>.
20. Куспльак І. С. Зарубіжний досвід впровадження технологій електронного урядування: уроки для України / І. С. Куспльак // Перспективи : соц.-політ. журн. ДЗ ПДПУ імені К. Д. Ушинського. – 2011. – № 2(48). – С. 96-101. – (Серія "Філософія, політологія, соціологія").
21. Приходченко Л. Ефективність діяльності органів публічної влади: інструменти та фактори оцінювання / Л. Приходченко // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. – 2009. – Вип. 1. – С. 3-12. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu\\_2009\\_1\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2009_1_3).
22. Приходченко Л.М. Щодо складності застосування показників оцінювання ефективності державного управління: теорія і практика [Електронний ресурс] / Л.М. Приходченко // Державне будівництво. – 2009. – №1. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/1/07.pdf>.
23. Ткачова О. Ефективність державного управління: поняття та підходи до оцінювання / О. Ткачова // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2013. – № 2. – С. 30-37. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu\\_2013\\_2\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2013_2_6).
24. Участь громадськості у моніторингу надання послуг органами публічної влади: нормативне регулювання та існуючі практики / Т. Маматова, Ю. Шаров, М. Зварич ; за заг. ред. Ю. Щербініної. – К. : 2013. – 120 с. – Режим доступу: [http://undp.org.ua/files/ua\\_64594\\_Monitoring\\_Poslug\\_PRINT\\_small\\_size.pdf](http://undp.org.ua/files/ua_64594_Monitoring_Poslug_PRINT_small_size.pdf).
25. Федяїнова, В. І. Електронний документообіг: технологія впровадження і способи оптимізації бізнес-процедур / В. І. Федяїнова, Т. Н. Сысо // Вестн. Омського університета. Сер. Економіка. – 2012. – № 4. – С. 36 – 44. – С. 38.
26. Фомін В.В. Теоретичні підходи до трактування поняття "ефективність державного управління" / В. В. Фомін. // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2011. – №11. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=615>.

## References

1. Kusplyak I. S., Serenok A. O.(ed.) (2014), *100 mist – krok vpered. Monitoryng vprovadzhennya instrumentiv elektronnoho uryaduvannya, yakosnovy nadannya administrativnykh poslug v elektronnomu vyhyadi* [100 cities – a stepforward. Monitoring of the implementation of e-governance tools as the basis of administrative services electronically] [Online], HO "Podil'ska ahentsiya rehional'noho rozvytku", Vinnitsa, Ukraine.
2. *United Nations E-government survey 2014. E-government for the future we want* (2014), United Nations, N.-Y., USA.
3. Bezhubenko V. Yu(2009), "The effectiveness of state management of state property during the lease", *Efektivna ekonomika*, [Online]. Vol. 3, availableat:[http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek\\_2009\\_3\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2009_3_3) (Accessed 9 January 2017).
4. Bilous V. V. (2017), *Efektivnist' diyal'nosti orhaniv derzhavnoidi vlady* [The effectiveness of public authorities] [Online], availableat: <http://kds.org.ua/blog/efektivnist-diylalnosti-organivderzhavnoidi-vladi> (Accessed 9 January 2017).
5. Hladun Yu. Ya. (2015), "Construction of automated information-analytical system "SafeCity", *Efektivnist' derzhavnoho upravlinnya* [The efficiency of public administration]: zb. nauk. pr. L'vivskoho rehional'noho

instytutu derzhavnoho upravlinnya Natsional'noyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezidentovi Ukrainy. Vol. 44: 2 hours. Part 1, LRIDU NADU, L'viv, P. 277-284.

6. The sestudies Internetaudience Ukraine (2016), "The seconstituent studies in IV quarter 2016", availableat:[http://www.inau.org.ua/analytics\\_vuq.phtml](http://www.inau.org.ua/analytics_vuq.phtml) (Accessed 9 January 2017).

7. Zahors'kyy V. S., Lipentsev A.V. (ed.) (2015), *Efektivnist' derzhavnoho upravlinnya* [The efficiency of public administration]: zb. nauk. pr. L'vivskoho rehional'noho instytutu derzhavnoho upravlinnya Natsional'noyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezidentovi Ukrainy. Vol. 44: 2 hours. Part 1, LRIDU NADU, L'viv, Ukraine.

8. Yershova O. L. (2014), "Strategic recommendations for statistical measurements Ukraine's readiness for e-government", *Ekonomiko-matematychne modelyuvannya sotsial'no-ekonomichnykh system: zb. nauk. prats'* [Online], Vol. 19. – pp. 139–164, availableat:[http://nbuv.gov.ua/pdf/emmses\\_2014\\_19\\_10.pdf](http://nbuv.gov.ua/pdf/emmses_2014_19_10.pdf) (Accessed 9 January 2017).

9. Zhezhnych P., Soprunyuk O., Marchyk O. (2012), "Analysis of modern automation with electronic documentation", *Visn. Nats. un-tu "L'viv. Politekhnik"*, Vol. 732. – С. 395-398.

10. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine "On electronic digital signature" [Online], availableat: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/852-15> (Accessed 9 January 2017).

11. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine "On electronic documents and electronic document" [Online], availableat: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/851-15> (Accessed 9 January 2017).

12. Chukut S. A. (ed.) (2008), *Zarubizhnyy dosvid uprovadzhennya elektronnoho uryaduvannya* [Foreign experience of implementing e-government], Kyiv, Ukraine.

13. Karpenko O. V.(2015), "Building a system service portal authorities of Ukraine with in the framework of the initiative "Partnership Open Government", *Efektivnist' derzhavnoho upravlinnya* [The efficiency of public administration]: zb. nauk. pr. L'vivskoho rehional'noho instytutu derzhavnoho upravlinnya Natsional'noyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezidentovi Ukrainy. Vol. 44: 2 hours. Part 1, LRIDU NADU, L'viv, Ukraine, pp. 216-224.

14. Klymenko I. V. (2011), "The architecture of e-governance: international experience and prospects for Ukraine", *Pravo taderzhavne upravlinnya*, Vol. 2. – pp. – 104-109.

15. Klymenko I. V.(2009), "Basic approaches to definition of "electronic government" and "e-government", *Ekonomika ta derzhava*, Vol. 6. – pp. 93-96.

16. Klymenko I. V., Lyn'ov K.O. *Tekhnolohiyi elektronnoho uryaduvannya* [E-Governance Technologies], Kyiv, Ukraine.

17. Klymenko I. V. (2010), "E-government as innovation of governance", *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, № 12. – pp. 76-79.

18. Klimushyn P. S.(2010), "Features world experience implementing e-government portal using technology in national governance", *Derzhavne budivnytstvo* [Online]. – 2010. – Vol. 1, availableat: <http://www.kbuapa.kharkov.ua> (Accessed 9 January 2017).

19. Klimushyn P. S., Spasibov D. V.(2016), "Monitoring evaluation of e-government for international and national methods", *Derzhavne budivnytstvo*, [Online], Vol.1, p. 5, availableat: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2016-1/doc/1/03.pdf> (Accessed 9 January 2017).

20. Kusplyak I. S.(2011), "Foreign experience of implementation of e-governance: Lessons for Ukraine", *Perspektyvy: sots.-polit. zhurn. DZ PDPUI meny K. D. Ushynskoho* (Seriya "Filosofiya, politolohiya, sotsiolohiya"), Vol. 2(48), pp. 96-101.

21. Prykhodchenko L.(2009), "The effectiveness of the public authorities, tools and evaluation factors", *Zbiyryk naukovykh prats' Natsional'noyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezidentovi Ukrainy* [Online]. – 2009. – Vol. 1, pp. 3-12, availableat: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu\\_2009\\_1\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2009_1_3) (Accessed 9 January 2017).

22. Prykhodchenko L.M.(2009), "Regarding the complexity of application performance evaluation of the effectiveness of Public Administration: Theory and Practice", *Derzhavne budivnytstvo* [Online], Vol.1, availableat:<http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/1/07.pdf> (Accessed 9 January 2017).

23. Tkachova O.(2013), "The efficiency of public administration: concepts and approaches to assessment", *Visnyk Natsional'noyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezidentovi Ukrainy* [Online], Vol. 2, pp. 30-37, availableat:[http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu\\_2013\\_2\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2013_2_6) (Accessed 9 January 2017).

24. Shcherbina Yu. (ed.) (2013), "Public participation in monitoring service delivery by public authorities, regulation and practices" [Online], Kyiv, Ukraine, availableat: [http://undp.org.ua/files/ua\\_64594\\_Monitoring\\_Poslug\\_PRINT\\_small\\_size.pdf](http://undp.org.ua/files/ua_64594_Monitoring_Poslug_PRINT_small_size.pdf) (Accessed 9 January 2017).

25. Fedayanova, V. Y. (2012), "Electronic document circulation: TECHNOLOGY Introduction and method of optimization of business procedures", *estn. Omskoho universyteta. Ser. Ekonomika*, Vol 4, pp. 36 – 44.

26. Fomin V.V. (2011), "Theoretical approaches to the interpretation of the term "efficiency of public administration", *Derzhavne upravlinnya: udoskonallennya ta rozvytok* [Online], Vol.11, availableat: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=615> (Accessed 9 January 2017).

Надійшла до редколегії 06.03.17



Гасымов Ровзад Афат оглы, соискатель  
Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

### E-GOVERNMENT AS A MECHANISM FOR INCREASING THE EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION

*В статье раскрыты особенности электронного правительства как механизма повышения эффективности государственного управления в Украине. Автором проанализированы критерии оценки эффективности деятельности органов государственной власти. Отмечается, что уровень развития электронных услуг очень низкий, существует цифровое неравенство. Показано, что бумажный документооборот имеет риски. Аргументировано, что введение единых порталов и электронного документооборота существенно повысит эффективность государственного управления.*

*Ключевые слова:* Электронное правительство, эффективность государственного управления, порталы, цифровое неравенство, открытость власти, электронные услуги, граждане, власть.

Gasymov Rovzad Afat ogly, PHD student  
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

### E-GOVERNMENT AS A MECHANISM FOR EFFICIENCY ADAPTATION PUBLIC ADMINISTRATION

*In the article the features of e-government as a mechanism for increasing the efficiency of public administration in Ukraine. The author analyzes the criteria for evaluating the performance of public authorities. It is noted at a low level of e-services digital divide. It is shown that a paper document circulation has risks. Argued that the introduction of a single portal and electronic document circulation significantly increase the efficiency of public administration.*

*Keywords.* E-Government, efficiency of public administration, portals, digital divide, open government, electronic services, citizens, government.

УДК 35.08:351(477)

Є. П. Гребеножко, асп.  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

### НОВІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

*В статті розглянуто основні кроки реформування державної служби в Україні на шляху євроінтеграції та вибудовування власної моделі державної служби, яка б відповідала потребам суспільства та сприяла процвітанню держави. Використання кальки навіть успішних реформ у сфері державної служби без урахування власних традицій, цінностей та потреб суспільства не зможе бути успішно реалізоване державою. Тому для України важливо знайти свою власну модель, яка б сприяла розвитку економічної, політичної та соціальної сфер держави. Аналіз наукової літератури та законодавчих актів сприятиме кращому розумінню змін, які відбуваються в країні.*

*Ключові слова:* держава, державна служба, реформа, європейська інтеграція, адаптація, цінності, нові тенденції.

**Постановка проблеми.** Україна – частина європейської спільноти як територіально, так й історично. Адже західна Україна довгий час перебувала в складі Австро-Угорської імперії, отримуючи традиції і досвід ведення державної служби австрійської імперії. Східна частина України була частиною Російської імперії, де і успадкувала традиції жорсткої політики контролю ведення державної служби. Перебуваючи в складі Радянського союзу, отримала досвід, який відкинув її на багато років назад від європейських країн, які були самостійними і незалежними у розбудові власної держави та її інститутів. Тому наразі стоїть питання у реформуванні державної служби і очищенні її від старої системи та застарілих принципів та відношення суспільства до державної служби.

**Аналіз останніх публікацій.** З наукового погляду окремі аспекти сучасного стану та перспектив розвитку державної служби досліджують В.І.Луговий, В.М.Князев, В.Я.Малиновський, Т.В.Мотренко, В.Д.Бакуменко, Н.Р.Нижник, Г.В.Атаманчук, В.Б.Авер'янов, С.Д.Дубенко, О.Ю.Оболєнський, В.М.Олуйко, Л.А.Пашко, В.М.Сороко, О.І.Турчинов, Ю.П.Сурмін. Серед зарубіжних вчених, які досліджували питання державної служби, можна назвати наступних: Д. Кеттл, М. Крозье, Д. Осборн, Х. Трайбер, Б. Хідей.

Однак, незважаючи на розгляд даної проблематики науковцями, дане питання є наразі актуальним для України, адже реформи, які відбуваються в державі з євроінтеграційними процесами, потребують більш детального вивчення та аналізу.

**Мета статті** полягає в аналізі основних кроків реформування державної служби та виявленні нових тенденцій розвитку державної служби в сучасній Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Концепція державної служби завжди вибудовувалась на традиційній національно-державній філософії. Сьогодні концепції суверенності, національності та громадянства кардина-

льним чином змінюються. Державна влада реалізується новими структурами управління (ЄС) і багаточисленними акторами. Змінюється також контекст реформування державної служби. За Д. Гергеном та Б. Келерман цей контекст такий:

- повернення до питання безпеки;
- зростання глобалізації;
- розповсюдження інформаційної революції;
- зростання нерівності;
- зміна культури лідерства;
- падіння стін між державним, приватним та неприбутковим секторами.

Реформи в сфері державної служби спрямовані на гнучкість, інновації, вдосконалення діяльності та відповідальності і підзвітності. Натомість, визначається, що ці поняття не наповнені конкретним змістом. Ніхто не заперечує устремління до більш ефективної, вмотивованої та інноваційної діяльності. Та чи досягають останні спроби в реформуванні цих цілей? Чи дійсно результати цих реформ є кращими?

Зміна соціальних стандартів та реформ, які відбулися в Україні в 90-х роках створили нові завдання та виклики перед державою та її інститутами. Нові тенденції в інституті державної служби розпочалися вже в далекому 1993 році з прийняттям Закону України "Про державну службу", а новий Конституційний лад та демократичний режим в Україні, що сприяв розвитку правової соціальної держави, обумовив реформування моделі державної служби. Деякі автори зазначають, що модель державної служби залежить від культурно-історичних традицій взаємодії влади та суспільства, основних традицій, які сформувалися на даній території. Обираючи модель державної служби, українські політики орієнтувалися на досвід інших європейських держав і, разом з тим, обирали оптимальні для себе умови взаємодії із суспільством. Якщо європейські

держави на власних традиціях та цінностях вибудовували свою державну службу, то Україні, з її багатомісячною історією перебування під чийось керуванням, а особливо тривалий період у складі республіки СРСР, визначило подальший розвиток формування державного апарату зі старої партійної еліти. В Радянському Союзі державна служба не виділялася як окрема професійна діяльність осіб, а розглядалася як служіння основним принципам партії та суспільству, виконуючи, по своїй суті, захисну функцію. І лише в Законі України "Про державну службу" згідно статті 1. державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті по практичному виконанню завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Також в законі були прописані принципи державної служби, визначені загальні засади діяльності та правовий статус державних службовців, закріплено право громадянина України на державну службу. А саме даний закон регулював державно-службові відносини, роблячи акцент лише на службу в органах виконавчої влади та апараті цих органів.

Реформи, які відбувалися протягом 25 років незалежності України, сприяли подальшій модернізації інституту державної служби.

Так, Указ Президента України від 11 лютого 2000 року № 208 "Про підвищення ефективності системи державної служби" було розроблено Стратегію реформування системи державної служби в Україні, яка передбачала реформування системи державної служби на 2000-2004 рр. за напрямками:

- побудова оптимальної структури управління, яка б чітко визначала та розмежовувала функції органів державної влади та посадових осіб;
- вдосконалення кадрового потенціалу;
- забезпечення конкурсності, об'єктивності, прозорості й гласності під час прийняття на державну службу та просування по службі;
- удосконалення адміністративної культури державних службовців, посилення суспільної довіри до них;
- посилення мотивації та стимулювання праці, заохочення державних службовців та їх соціальної захищеності;
- становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби [8].

У ході реалізації Стратегії було досягнуто ряд позитивних результатів, а саме, було створено Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України з метою підвищення ефективності державної служби, вдосконалено систему добору та розстановки кадрів через проведення конкурсних іспитів, запроваджено систему функціональних обстежень, щорічної оцінки кадрового забезпечення державної служби, створено Єдину державну комп'ютерну систему "Кадри", розроблено Кодекс загальних правил поведінки державних службовців, Концепцію адаптації інституту державної служби до умов Європейського співтовариства, триває робота по створенню Єдиної корпоративної мережі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Для подальшого розвитку державної служби та для забезпечення інформаційно-аналітичної, експертної та організаційної підтримки розвитку державного управління, посилення інституційної спроможності державної служби в Україні та її адаптації до стандартів Європейського Союзу 14 квітня 2004 року було створено Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. Основні напрями діяльності Центру складають:

- розроблення нового законодавства в сфері державної служби;
- функціональне обстеження центральних органів виконавчої влади;
- запровадження системи управління якістю в роботі державних органів;
- розвиток персоналу і спроможності кадрових служб державних органів;
- видання періодичних публікацій аналітичного та інформаційного характеру з метою поширення нових ідей та кращих практик у сфері державної служби і адміністративної реформи.

Разом з Національним агентством України з питань державної служби Центр адаптації співпрацює з міжнародними організаціями на законодавчому рівні. Так, у 2007 році була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку організації роботи з підготовки та реалізації проектів Twinning в Україні" № 154. Проект Twinning (далі – проект) – проект технічної допомоги ЄС, який полягає в організації співпраці державного органу або державної установи держави – члена ЄС (далі – держава-партнер) з відповідним центральним органом виконавчої влади України – бенефіціаром проекту з метою запровадження інституціональних елементів державного управління, необхідних для адаптації законодавства України до законодавства ЄС. [5].

У 2008 році за фінансової підтримки Шведського агентства міжнародного розвитку (SIDA) та Міністерства міжнародного розвитку Великої Британії (DfID) була проведена оцінка державної служби, яка дала змогу виділити ключові проблеми державної служби:

1. Регулювання правового статусу державної служби.
2. Реформування системи оплати праці державних службовців.
3. Встановлення чіткого законодавчого регулювання адміністративних процедур і професійної етики державних службовців.
4. Створення ефективної системи управління державною службою.
5. Належне інституційне забезпечення процесу європейської інтеграції з боку державної служби.

Проте особливо значущих змін державна служба не зазнала, не зважаючи на допомогу європейської спільноти щодо проведення реформ в галузі державної служби.

Вже особливо гостро питання державної служби постало після революції Гідності, де Україна опинилася на порозі нових вимог суспільства та повного переформатування інституту влади, де разом із державною владою змін потребувало державне управління, яке було традиційно бюрократичним і не відповідало ринковій моделі регулювання суспільних відносин, яке мало діяти на засадах рівноправності, партнерства, транспарентності, співробітництва. К.Райнхард зазначає: "Сучасна держава не повинна сама виконувати всі завдання, які стоять перед нею, але вона зобов'язана забезпечити виконання цих завдань. Мова іде про новий розподіл відповідальності між державою і суспільством. Питання полягає в тому, які завдання має виконувати сама держава, а які можуть і мають виконуватися не державними інститутами".

Першими значимими кроками на шляху до євроінтеграційного процесу у реформування важливого для держави інституту державної служби розпочалося із розробки нового закону "Про державну службу", який відповідав принципам демократії європейських держав. Новий закон України "Про державну службу" – це новий формат публічної служби та публічного управління. Даний закон розроблявся за участю міжнародних експертів ЄС, програми SIGMA і представників громадськості.

Основними реформаторськими новаціями в законі є:

1. *Розмежування політичних і адміністративних посад.*  
2. *Спрощена класифікація категорій. В Законі чітко визначаються категорії і посади, а саме:*

- до категорії "А" – Державний секретар Кабінету Міністрів України і його заступники, державні секретарі міністерств, керівники центральних органів виконавчої влади, їх заступники; голови місцевих державних адміністрацій; керівники державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України і керівники апаратів Конституційного суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, їх заступники;

- до категорії "Б" – керівники структурних підрозділів апарату Кабінету Міністрів України, міністерств, центральних органів виконавчої влади й інших державних органів, керівники територіальних органів та їх структурних підрозділів, їх заступники; заступники голів місцевих державних адміністрацій; керівники апаратів апеляційних і місцевих судів, керівники структурних підрозділів апаратів судів, їх заступники; заступники керівників державної служби в інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України;

- до категорії "В" – усі фахівці.

3. *Встановлюється нова система управління державною службою на чолі з Кабінетом Міністрів України. Новим важливим елементом цієї системи стає Комісія з питань вищого корпусу державної служби.*

Це постійно діючий колегіальний орган, до повноважень якого серед іншого належатиме:

- узгодження вимог для посад вищого корпусу (категорія "А");
- проведення конкурсного відбору високопосадовців, за результатами якого суб'єкту призначення вноситься пропозиція про переможця конкурсу і другого за результатами конкурсу кандидата на вакантну посаду;
- оцінка обґрунтованості пропозицій щодо звільнення з посад вищого корпусу.

Основним критерієм відбору стала виключно наявність професійних компетентностей, управлінського досвіду, попередніх заслуг і досягнень.

4. *Гарантії рівного доступу до державної служби, серед яких:*

- конкурсний вступ на усі посади державної служби;
- єдині вимоги до професійної компетентності претендентів на посади;
- відкритість конкурсного відбору і включення представників громадськості до складу конкурсних комісій;
- єдиний веб-сервіс для розміщення оголошень про вакантні посади державної служби.

5. *Строкове призначення для найвищих державних службовців.*

Чиновники категорії "А" призначатимуться на 5 років. Перебування на посаді – не довше двох строків.

6. *Істотні зміни випробовує модель оплати праці, в основу якої покладено збільшення питомої ваги посадового окладу в структурі зарплати (до 70% замість нинішніх 30%). Збережуться дві обов'язкові надбавки: за вислугу років і за ранг (як свідчення кар'єрних досягнень посадовця).*

7. *Будуть оптимізовані витрати на оплату праці.*

Відповідно до встановлених Законом груп оплати праці розмір мінімального посадового окладу державного службовця і схема посадових окладів на посадах державної служби щорічно визначатимуться Кабінетом Міністрів з урахуванням:

- фінансових можливостей бюджету;
- юрисдикції державних органів.

Оснiвними принципами цього закону стали:

1. Верховенство права
2. Законність
3. Професіоналізм
4. Патріотизм
5. Добросовісність
6. Ефективність
7. Забезпечення рівного доступу до державної служби
8. Політична неупередженість
9. Прозорість
10. Стабільність

Із цього слідує, що Україна переходить на нову систему цінностей, які пов'язані, передусім, із культурою управління і можуть змінюватися у залежності від часових параметрів та місця. Цінності державної служби можуть складати певну частину цінностей суспільства в цілому. На думку зарубіжних дослідників вони є такими:

1. Нейтральність
2. Чесність і непідкупність
3. Професійна честь

Спільні цінності європейських країн зазначені в документах Ради Європи, Копенгагенських критеріях для країн Європейського Союзу та полягають у визначенні консенсусу як основного засобу прийняття рішення.

У Копенгагенських критеріях, які є обов'язковими для кожного кандидата в ЄС, спільні цінності об'єднані в три групи:

1. Стабільні інститути, які гарантують демократію, верховенство закону, право людини, захист меншин;
2. Наявність конкурентоспроможної у межах ЄС ринкової економіки;
3. Готовність взяти на себе зобов'язання членства в Союзі, включаючи політичні, економічні і монетарні вимоги. [1].

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

Серед методів та методик інтегрування державної служби, які виділяють в науковій літературі, Україна обрала адаптацію, яка передбачає своєрідне наближення до державної служби європейських країн. Але одним лише написанням закону зміни не відбудуться, потрібно багато зусиль для його реалізації та має пройти чимало часу, щоб цінності, які інтегруються з ЄС, стали нашими повсякденними. Перспективи подальшого розвитку даного дослідження – це процес адаптування системи державного управління та правової бази України до принципів та стандартів країн Європейського Союзу з розвинутою економікою та політично відповідальною елітою.

#### Список використаних джерел

1. Bulletin of the European Communities.- Luxembourg: EUR/OP, 1993. – N6. – V. 26. – P. 41
2. Онуфрієнко О.В. Моделі організації державної служби у конвергентних суспільствах: порівняльний аналіз / О.В. Онуфрієнко/ Актуальні проблеми державного управління №1(49) 2016. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2016.
3. Організація державної служби в Україні: теорія та практика: навч. посіб. / за заг. ред. М. О. Багмета, М. С. Іванова, В. С. Фуртатова. – Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2007. – 244 с.
4. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби у відповідність із принципами та практиками демократичного урядування / В. Афанасієва, А. Вишневецький (керівник авт. колективу) [та інші] під заг. ред. Т. Мотренко. – К. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 310 с.
5. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку організації роботи з підготовки та реалізації проектів Twinning в Україні" № 154 від 7 лютого 2007 року.
6. Публічне управління: стратегія реформ 2020 : зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квітня 2015 р. – Х.: Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2015. – 400 с.
7. Сучасні проблеми управління: діалектика централізації та децентралізації: матеріали VIII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 10 грудня 2015 р.) / уклад.: А. А. Мельниченко, І. В. Виселко. – К.: ТОВ НВП "Інтерсервіс", 2015. – 188 с.

8. Указ Президента України від 14 квітня 2000 року № 599/2000 "Про стратегію реформування системи державної служби в Україні". Указ Президента України "Про підвищення ефективності системи державної служби" від 11 лютого 2000 року № 208/2000.

#### References

1. Bulletin of the European Communities.- Luxemburg: EUR/OP, 1993. – N6. – V. 26. – P. 41
2. Onufriienko O.V. Modeli orhanizatsii derzhavnoi sluzhby u konverhentykh suspilstvakh: porivnialnyi analiz / O.V. Onufriienko/ Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia №1(49) 2016. – D. : DRIDU NADU, 2016.
3. Orhanizatsiia derzhavnoi sluzhby v Ukraini: teoriia ta praktyka: navch. posib. / za zah. red. M. O. Bahmeta, M. S. Ivanova, V. S. Furtatova. – Mykolaiv: Vyd-vo MDHU im. Petra Mohyly, 2007. – 244 s.
4. Plan modernizatsii derzhavnoho upravlinnia: propozyitsii shchodo pryvedennia derzhavnoho upravlinnia ta derzhavnoi sluzhby u vidpovidnist iz pryntsyipamy ta praktykamy demokratychnoho uriaduvannia / V. Afanasieva, A. Vyshnevskyi (kerivnyk avt. kolektyvu) [ta inshi] pid zah.

red. T Motrenko. – K. Tsentr adaptatsii derzhavnoi sluzhby do standartiv Yevropeiskoho Soiuzu, 2010. – 310 s.

5. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy "Pro zatverdzhennia Poriadku orhanizatsii roboty z pidhotovky ta realizatsii proektiv Twinning v Ukraini" № 154 vid 7 liutoho 2007 roku.

6. Publichne upravlinnia: stratehiia reform 2020 : zb. tez XV Mizhnar. nauk. konhresu, 23 kvitnia 2015 r. – Kh. : Vyd-vo KharRI NADU "Mahistr", 2015. – 400 s.

7. Suchasni problemy upravlinnia: dialektyka tsentralizatsii ta detsentralizatsii: materialy VIII Mizhnar. nauk.-prakt. konf. (m. Kyiv, 10 hrudnia 2015 r.) / uklad.: A. A. Melnychenko, I. V. Vyselko. – K. : TOV NVP "Interservic", 2015. – 188 s.

8. Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 14 kvitnia 2000 roku № 599/2000 "Pro stratehiu reformuvannia systemy derzhavnoi sluzhby v Ukraini". Ukaz Prezydenta Ukrainy "Pro pidvyshchennia efektyvnosti systemy derzhavnoi sluzhby" vid 11 liutoho 2000 roku № 208/2000.

Надійшла до редколегії 10.02.17

Е. П. Гребонозко, асп.

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

### НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В СОВРЕМЕННОЙ УКРАИНЕ

*В статье рассмотрены основные шаги в реформировании государственной службы в Украине на пути евроинтеграционного процесса, и встраивании собственной модели государственной службы, которая бы отвечала потребностям и способствовала процветанию государства и общества. Использование кальки даже успешных реформ в сфере государственной службы без учета собственных традиций, ценностей и потребностей общества не сможет успешно быть реализованным государством. Поэтому для Украины важно найти свою собственную модель которая способствовала развитию экономической, политической, социальной сферы государства. Анализ научной литературы и законодательных актов будут способствовать лучшему пониманию изменений, которые происходят в стране.*

**Ключевые слова:** государство, государственная служба, реформа, европейская интеграция, адаптация, ценности, новые, тенденции.

E. Hrebonozhko, PhD student

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

### NEW TRENDS OF THE DEVELOPMENT OF PUBLIC SERVICE IN MODERN UKRAINE

*The basic steps of public service reform in Ukraine towards European integration and production of its own model of public service that will satisfy the requirements of society and contribute to the prosperity of the state are described in the article. Using tracing paper even of the successful reforms in the sphere of public service without regard to own traditions, values and needs of society can not be successfully implemented by the state. Therefore, it is important for Ukraine to find its own model in order to facilitate the development of economic, political and social spheres of the state. The analysis of scientific literature and legislation facilitate a better understanding of the changes which take place in the country.*

**Keywords:** state, public service, reform, European integration, adaptation, values, new trends.

УДК 351

В. В. Євдокимов, д-р екон. наук, проф., ректор,  
Л. В. Сергієнко, асп. каф. обл. і ауд.

Житомирський державний технологічний університет, Житомир

### МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЦИРКУЛЯРНОЇ ЕКОНОМІКИ

*Стаття присвячена питанню побудови механізму формування та реалізації державної політики циркулярної економіки. Обґрунтовано, що напрями державної політики повинні формуватися із врахуванням інтересів стейкхолдерів у даній сфері. Стейкхолдерів державної політики у сфері циркулярної економіки поділено на окремі групи в залежності від їх інтересів, можливостей впливу та масштабів участі у державній політиці, обґрунтовано їх інтереси, а також описано взаємозв'язки між групами стейкхолдерів у процесі вироблення державної політики у сфері циркулярної економіки. Запропоновано комплексний механізм формування та реалізації державної політики циркулярної економіки, що складається із чотирьох взаємопов'язаних механізмів: правового, організаційного, економічного та інформаційного, в контексті кожного визначено та охарактеризовано мету, основних суб'єктів, що задіяні у її досягненні, методи, способи та інструменти за допомогою яких буде вирішено проблему державної політики у даній сфері.*

**Ключові слова:** циркулярна економіка, державна політика, механізм державного управління, сталий розвиток, стейкхолдери.

**Постановка проблеми.** Необхідність формування ефективної, коректної та науково обґрунтованої державної політики диктується не лише проблемами у межах українського кордону, а і глобальним кризовим екологічним становищем, що обумовлено негативним впливом людської діяльності на природне середовище. Тенденція зменшення обсягів промислового виробництва за останні роки, в нашій країні, не лише не поклала початок вирішенню екологічних проблем в частині нераціонального використання природних ресурсів, накопичення відходів, забруднення довкілля тощо, а і загострила проблеми зниження національного продукту, порушивши економічну стійкість. Для вирішення даних питань,

необхідно переглянути взаємозв'язок економічного добробуту, екологічної безпеки та соціального розвитку. Концепція циркулярної економіки здатна вирішити ряд проблем екологічного, економічного та соціального характеру, а також стати фундаментальною основою для досягнення Україною Цілей сталого розвитку зокрема, та сталого розвитку як такого в цілому. Однак, для успішної реалізації циркулярної економіки необхідним є розробка та формування державної політики, що визначила б напрями руху та розвитку країни та її основних пріоритетів задля досягнення поставленої мети. З огляду на це, дослідження в напрямку формування та реалізації державної політики циркулярної економіки є

актуальним питанням, вирішення якого лежить у площині забезпечення благополучного майбутнього країни.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням теоретичного та практичного аспектів державного управління та державного регулювання економіки в Україні присвячені праці Є.Б. Адельсеїтова, О.В. Бойко-Бойчук, В.М. Гриньова, Л.І. Дідківська, В.Я. Малиновський, Т.А. Піхняк, Р.М. Рудницька, Д.М. Стеченко, О.В. Федорчак, Н.П. Харченко та ін. Питання державної політики піднімали у своїх роботах провідні вчені у галузі управління: В. Авер'янова, А. Ковалюк, М. Корецький, А. Коротич, Н. Нижник, Р. Рудницький, А. Федорчак та ін. Враховуючи надбання вчених у даній сфері, слід відзначити, що проблема механізму формування та реалізації державної політики у сфері циркулярної економіки досі не є досліджена, що обумовлює необхідність її вивчення, зважаючи на загострення як екологічних так і економічних, соціальних проблем у світі в цілому та в Україні зокрема.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є побудова механізму формування та реалізації державної політики циркулярної економіки.

**Виклад основного матеріалу.** Державна політика є по суті наслідком усвідомлення владою і урядом зокрема, а також населенням в цілому, проблем, що загрожують розвитку країни та суспільства та вимагають негайного їх розв'язання. Відповідно до даних Національного інституту стратегічних досліджень [16] "В Україні практично не здійснюється єдина послідовна державна політика щодо екологізації економіки, що передбачає запровадження та реалізацію принципів раціонального природокористування та мінімізацію негативного впливу на екологічні об'єкти при здійсненні антропогенної діяльності. Аналіз динаміки абсолютних та інтегрованих показників техногенного навантаження на навколишнє природне середовище свідчить про те, що екологічна

ситуація у природному довкіллі, як життєво важливого середовищі для існування людини, залишається досить складною". Дане підтверджує необхідність розробки та реалізації політики циркулярної економіки.

Державна політика циркулярної економіки – це комплекс послідовних дій органів державної влади та засобів досягнення поставлених цілей у напрямку забезпечення економічного зростання та соціального розвитку без шкоди навколишньому середовищу, що базуються на конкретних принципах із застосуванням методів досягнення визначених цілей, а також включає формування нормативно-правового простору та законодавчого закріплення процесу забезпечення впровадження державних програм сприяння циркулярній економіці.

З метою побудови ефективного механізму формування та реалізації державної політики циркулярної економіки, важливого значення набувають питання визначення взаємозв'язків між суб'єктами циркулярної економіки та їх запитів в даному контексті задля досягнення позитивного ефекту, адже саме зацікавлені особи – стейкхолдери циркулярної економіки можуть вплинути на процес та тривалість впровадження конкретних дій в забезпеченні економічної системи циркулярного типу.

Здебільшого стейкхолдерів, вчені ([5], [4] [14], [17], [8], [18], [19], [20]) досліджують в контексті діяльності бізнесу та суб'єктів господарювання, натомість в контексті державного управління, в літературі ([15], [3], [10]) проблеми заінтересованих осіб піднімається в частині аналізу державної політики.

Для того, щоб побудувати ефективний механізм формування та реалізації державної політики у сфері циркулярної економіки, необхідно дослідити теоретичні основи вироблення державної політики. Загальна схема процесу вироблення державної політики виглядає наступним чином (рис.1).

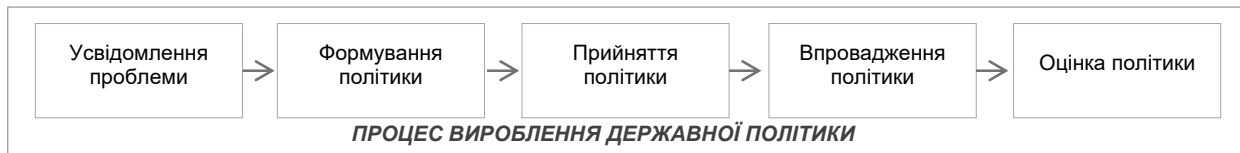


Рис. 1. Процес вироблення державної політики за К. Портней (К. Portney) [21]

Дана логічна схема покладена в основу вироблення конкретної державної політики, незалежно від цілей, на досягнення яких вона направлена. Етапи процесу розроблення державної політики є в однаковій мірі важливими, не зважаючи на те, що К. Портней (К. Portney) [21], в даному процесі, вбачає найважливішим етап – формування політики.

Найпершим етапом вироблення державної політики є усвідомлення проблеми, на вирішення якої в подальшому будуть направлені дії сформованої та впровадженої політики. Розуміння проблеми та правильна ідентифікації масштабів та загроз, які вона може викликати, є запорукою розробки раціональних завдань та шляхів її подолання.

Процес усвідомлення проблеми повинен базуватися на таких взаємопов'язаних основоположних принципах:

- актуальності, тобто ідентифікації проблеми як об'єкту державної політики повинна бути здійснена своєчасно задля її вирішення в актуальний період;
- масштабності, тобто оцінка проблеми на предмет її величини у будь-якому вимірі в тому числі і наслідків, до яких вона призведе в майбутньому;
- значущості, що передбачає те, що державна політика повинна бути направлена на вирішення суспіль-

но значущих проблем, що стосуються значної частки населення або конкретної групи.

Раціональне та комплексне дослідження проблеми як об'єкта державної політики обумовлює якість її розробки, адже виявлені джерела утворення проблеми, чинники, що впливають на її масштабність є основою для формування шляхів подолання негативного стану, що є наступним етапом процесу вироблення державної політики.

На думку В. Тертичка [15] "Важливим складником процесу визначення проблеми є з'ясування позицій різних індивідів, зацікавлених груп, груп інтересів, груп тиску, причетних до неї, які вбачають свій інтерес, мають владу, ресурси, інші чинники впливу на процес прийняття рішень. Успішність виявлення впливу зацікавлених груп прямо пропорційно залежить від відкритості та прозорості політичного процесу загалом і процесу вироблення державної політики зокрема". Значення та роль стейкхолдерів у процесі визначення проблеми як об'єкту державної політики, обумовлює вибір методів та формування механізму і сфери їх застосування, що є найбільш ефективними для досягнення конкретних цілей задля задоволення запитів стейкхолдерів в результаті впровадження державної політики.

В контексті вироблення державної політики циркулярної економіки, процес усвідомлення проблеми на даному етапі завершено та підтверджується наступними даними Національного інституту стратегічних досліджень [16]:

– 102 позиція України серед 132 країн світу у 2012 році в міжнародному рейтингу екологічних досягнень (Environmental performance Index), розрахованому фахівцями Єльського університету (США) за 25-ти показниками, що характеризують дієвість державної політики держав щодо збереження екосистем. Загалом екологічно чистою в Україні вважається лише 6 % її території;

– щорічно в атмосферу потрапляє більше 6 млн т забруднюючих речовин. Близько 62 % з них припадає на стаціонарні джерела забруднення промислових підприємств. Щільність викидів від стаціонарних джерел забруднення в середньому у розрахунку на 1 кв. км території України складає 6,8 т небезпечних речовин, а на одну особу – 90,1 кг;

– надзвичайно небезпечними для навколишнього середовища є процес накопичення відходів, у тому числі промислового характеру. Особливо небезпечними для навколишнього середовища є відходи, що містять стійкі органічні забруднювачі, а також непридатні і заборонені до використання пестициди і агрохімікати, кількість яких станом на 2011 р. перевищує 17 тис. т.". Тобто проблема відповідає принципам актуальності, є масштабною (не лише в межах території України, а і має глобальне значення) та є значущою, адже стосується усього без винятку суспільства.

Проблема державної політики в сфері циркулярної економіки полягає у передумовах формування самої концепції економічної моделі циркулярного типу. Відповіддю на пошук інструментів вирішення економіко-екологічних проблем та забезпечення соціального розвитку є альтернативна циркулярна модель економічної системи. Усвідомлення проблеми державної політики з циркулярної економіки зокрема і в сфері забезпечення сталого розвитку в цілому відбулося майже всіма країнами світу та їх лідерами, що по суті обумовило формулювання проблеми глобальної політики із забезпечення сталого розвитку. Адже на ряді світових зустрічей, присвячених вирішенню глобальних проблем у сфері сталого розвитку, глави країн зобов'язалися здійснювати державну політику у визначених напрямках.

Проблема державної політики у сфері циркулярної економіки є системою трьох взаємообумовлених проблем:

- проблема неефективності лінійної моделі виробництва, що полягає у зміні не лише процесу "сировина-продукція-відходи", а і необхідності переходу до сталої моделі виробництва та споживання, що диктується наступними двома проблемами;
- проблема ресурсів, що полягає по-перше, у їх обмеженості; по-друге, нераціональному використанні та відчутному виснаженні;
- проблема забруднення навколишнього середовища, що полягає у формуванні значних обсягів відходів та погіршенні загального екологічного становища і, в свою чергу, зумовлюють проблему зміни клімату.

Державна політика щодо вирішення даної проблеми лежить у площині різних середовищ: економічного, екологічного та соціального та потребує вивчення запитів стейкхолдерів задля подальшого формулювання напрямів державної політики в даному контексті.

В процесі дослідження зацікавлених осіб циркулярної економіки необхідно визначитися з сутнісною характеристикою категорії "стейкхолдери циркулярної економіки". Як стверджує Л.В. Гаценко [2] "Основи стейкхолдерської теорії, відомої як теорії зацікавлених сторін, почали формуватися ще в 30-ті роки XX століття як такі, що стосувалися бізнесу. Відправним пунктом теорії є твердження про те, що цілі компанії набагато ширші, ніж створення прибутку для її власників. Вони також включають у себе турботу про добробут значно ширшого кола агентів: акціонерів, працівників компанії, клієнтів, постачальників, державної влади, суспільства в цілому. Рассел Аскоф пізніше розширює межі поняття стейкхолдерів та виділяє "майбутні покоління" як окрему групу. На його думку, менеджери не повинні приймати рішень, які б обмежували сферу вибору нових поколінь в майбутньому. Поняття "стейкхолдери" є основним у теорії зацікавлених сторін. Уперше термін "стейкхолдери" (stakeholders) був використаний у працях науковців Стенфордського науково-дослідного інституту в 1963 р., але широкого застосування набув лише в 1990-ті рр."

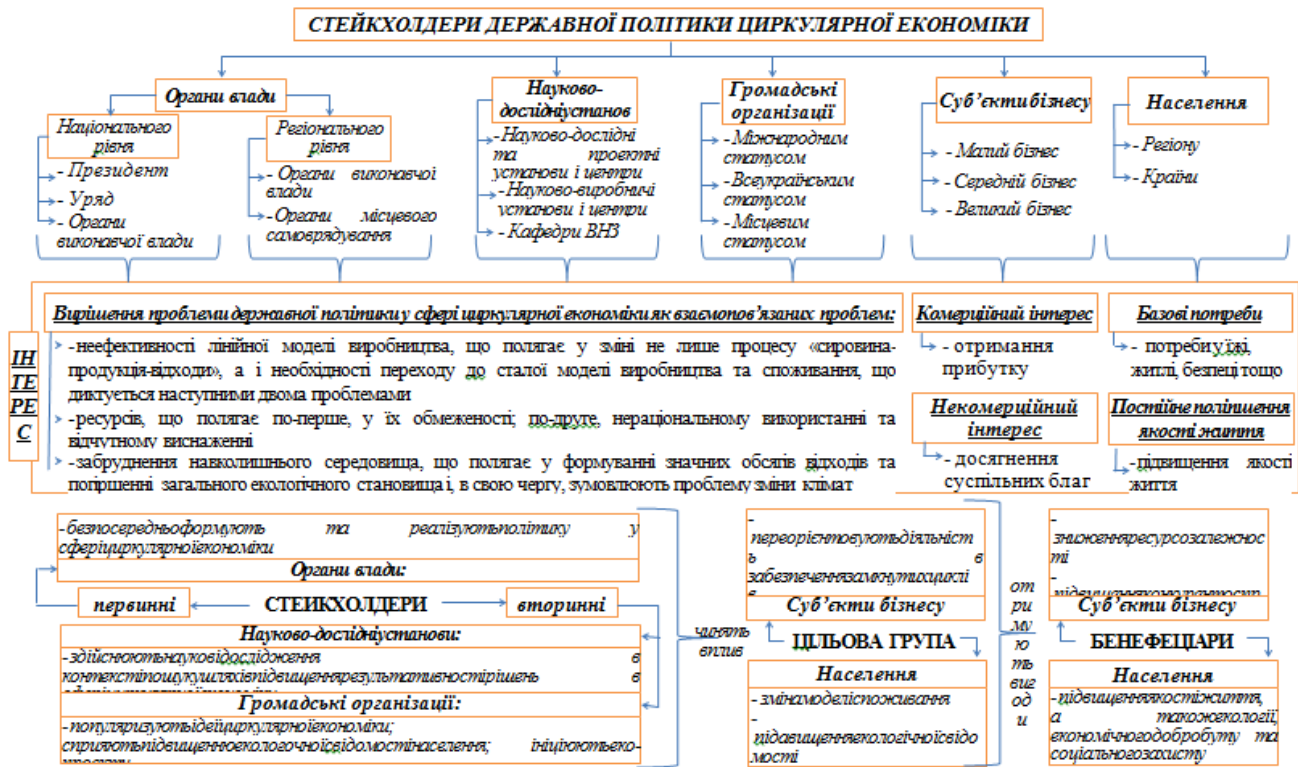
Натомість у 1984 році, Е. Фріманом (Edward R. Freeman) [19, с. 34] було сформульовано наступне визначення стейкхолдерів: "будь-яка група або індивідуум, які можуть впливати або на яких може впливати досягнення організацією своєї мети". На основі зазначеного та використовуючи особливості циркулярної економіки як: по-перше, моделі сталого виробництва та споживання; по-друге, інструменту вирішення економіко-екологічних проблем та забезпечення соціального розвитку та по-третє, як напрям державної політики, стейкхолдерів державної політики циркулярної економіки слід трактувати як заінтересованих осіб які прямо чи опосередковано зацікавлені у виробленні державної політики у сфері циркулярної економіки: усвідомленні її проблеми, формуванні, прийнятті, впровадженні та оцінці.

Т. Крик, М. Форстейтер, Ф. Монаган [1], вважають, що "визначаючи своїх власних стейкхолдерів важливо керуватися певними ознаками:

1. Рівень відповідальності: особи перед якими ви маєте або будете мати певні обов'язки в майбутньому, що зафіксовано у регулюючих документах, контрактах, кодексах;
2. Ступінь впливу: особи які можуть, або зможуть у майбутньому вплинути на досягнення поставлених цілей, отримання очікуваних результатів;
3. Ступінь близькості: люди, які в найбільшій мірі залежать від вашої організації; це особи, які залежать від вашої продукції з точки зору її безпеки, отримання засобів для життя, здоров'я та добробуту;
4. Рівень представництва: особи, яким через їх приналежність до регулюючих органів або через відповідність з культурою, традиціями дані повноваження представляти інших осіб".

Виділені дослідниками ознаки стейкхолдерів стосуються суб'єктів господарювання та адаптовані до особливостей їх діяльності. Натомість, у сфері державного управління, в контексті ефективного вироблення державної політики циркулярної економіки, необхідно враховувати: по-перше, особливості інтересів різних груп відносно державної політики в цілому; по-друге, особливості груп зацікавлених осіб в реалізації концепції циркулярної економіки та по-третє, особливості інтересів осіб щодо державної політики у сфері циркулярної економіки.





Вивчення інтересів стейкхолдерів у сфері державного управління циркулярною економікою, обумовлено тим, що в процесі вироблення державної політики, зважаючи на обмеженість організаційних ресурсів, особливості, різноспрямованість, суперечливість інтересів, у деяких випадках, може стати запорукою досягнення державних цілей. Для того, щоб уникнути такої ситуації, або ж мінімізувати її наслідки, що в даному випадку, є найбільш ймовірним результатом за окреслених умов, необхідно здійснити дослідження в частині оцінки інтересів та очікувань стейкхолдерів, об'єднавши їх в групи (рис.2).

Стейкхолдерів державної політики циркулярної економіки, в залежності від їх інтересів та впливу та можна поділити на п'ять груп:

– органи влади, які в свою чергу поділяються на органи влади національного рівня та органи влади регіонального рівня.

До органів влади національного рівня віднесено: Президента України як суб'єкта гарантування національної безпеки та вироблення напрямів політики задля її забезпечення; Уряд – Верховну Раду України як законодавчий орган, що формує нормативно-правове поле для впровадження державної політики та Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади в частині забезпечення формування та реалізації державної політики; Органи виконавчої влади, що безпосередньо формують та здійснюють державну політику у сфері циркулярної економіки.

До органів влади регіонального рівня віднесено: органи виконавчої влади, що забезпечують реалізацію державної політики на локальному рівні та органи місцевого самоврядування, що забезпечують формування нормативно-правового простору щодо сприяння реалізації державної політики та регіональної політики у сфері циркулярної економіки на місцевому рівні, в межах своєї компетенції.

– науково-дослідні установи, що включають в себе науково-дослідні та проєктні установи та центри; науково-виробничі установи і центри та кафедри вищих навчальних закладів. Виділення зазначених організацій в окрему групу стейкхолдерів державної політики цирку-

лярної економіки обумовлено завданнями, які вони вирішують, а саме: наукове обґрунтування нагальних проблем загальнонаціонального значення та вироблення шляхів їх вирішення;

– громадські організації як групу стейкхолдерів доцільно поділяти на громадські об'єднання з міжнародним, всеукраїнським та місцевим статусом. Зокрема, відповідно до статті 36 Конституції України [6] "Громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей". Міжнародні громадські організації скеровують уряд країн щодо вироблення політики в забезпеченні вирішення певних проблем, що стосуються і загальнопланетарних масштабів та проблем, що охоплюють територію декількох країн. Натомість, громадські організації з всеукраїнським та місцевим статусом є ініціаторами певних змін, ідей, які можуть лягати в основу усвідомлення урядом проблем та вироблення державної політики щодо їх вирішення;

– суб'єкти бізнесу, що поділяються за масштабами ведення господарської діяльності на малий, середній та великий бізнес. Державна політика в сфері циркулярної економіки спрямована на трансформацію діяльності суб'єктів бізнесу в частині адаптації їх діяльності до положень циркулярної економіки. В даному аспекті, доцільно зауважити, що великий бізнес в межах провадження своєї діяльності може повністю замкнути цикл, в свою чергу, середній та малий бізнес здебільшого, зважаючи на масштаби своєї діяльності, наявні фінансові та інші ресурси, будуть лише складовою частиною замкнутого циклу в сфері своєї діяльності;

– населення як окрему групу стейкхолдерів політики циркулярної економіки доцільно розглядати з точки зору масштабів її провадження. Якщо здійснюється політика в межах конкретного регіону, то і населення, яке буде з однієї сторони об'єктом впливу, а з іншої – об'єк-

том отримання вигід від такого державного управління, доцільно розглядати конкретного регіону.

В контексті вироблення державної політики в сфері циркулярної економіки, досліджуючи стейкхолдерів, слід звернути увагу на їх інтереси, адже вони в процесі досягнення певних цілей, можуть суперечити один одному, що призводить до неможливості ефективної реалізації розроблених заходів щодо впровадження циркулярної економіки. Пошук оптимального балансу задоволення інтересів стейкхолдерів обумовлена необхідністю врахування, в процесі вироблення політики, їх поведінки та розробки механізмів впливу на них задля формування і реалізації ефективною стратегії переходу до циркулярної економіки. Вважається, що конфлікти інтересів стейкхолдерів стосовно будь-якої діяльності, подолати повністю неможливо, однак, оцінюючи їх очікування та враховуючи їх інтереси, можна значно мінімізувати можливі наслідки поведінки груп зацікавлених осіб.

Зважаючи на зазначене вище, інтереси визначених вище стейкхолдерів державної політики циркулярної економіки можна охарактеризувати наступним чином:

- органи влади, науково-дослідні установи та громадські організації зацікавлені, насамперед, у вирішенні проблеми державної політики у сфері циркулярної економіки, що представлена трьома блоками взаємопов'язаних проблем: проблеми неефективності лінійного моделі виробництва; проблеми ресурсів та проблеми забруднення навколишнього середовища;

- суб'єкти бізнесу, інтерес яких може проявлятися у двох аспектах: по-перше, комерційний – отримання прибутку, що є по суті основною метою їх функціонування та, в подальшому, максимізація прибутку; по-друге, некомерційний – досягнення суспільних благ, адже, бізнес повинен бути соціально-відповідальним. Як переконує Дж. Елкінгтон [18] "всі підприємства і організації несуть економічну, екологічну і соціальну відповідальність перед суспільством, чим, насамперед, забезпечують свою життєздатність";

- населення, в першу чергу, зацікавлене у задоволенні базових потреб – потреб у їжі, житлі, безпеці тощо та постійному поліпшенні якості життя.

Взаємодія зацікавлених груп, у процесі вироблення державної політики у сфері циркулярної економіки, дозволяє поділити їх на стейкхолдерів – групу впливу, цільову групу – тобто ті, стан яких змінюється в процесі вироблення політики та бенефіціарів – суб'єктів, що користуватимуться вигодами, в процесі впровадження державної політики у сфері циркулярної економіки. Вплив державної політики у сфері циркулярної економіки стосовно різних груп стейкхолдерів, матиме різний прояв, а саме:

- група впливу, що включає стейкхолдерів первинних та вторинних. Первинні стейкхолдери державної політики у сфері циркулярної економіки – це група зацікавлених суб'єктів, що чинять безпосередній вплив у формі вироблення державної політики у зазначеній сфері та включають органи влади. Вторинні стейкхолдери державної політики у сфері циркулярної економіки є групою зацікавлених осіб, що опосередковано беруть участь у виробленні державної політики та включають науково-дослідні установи і громадські організації. Науково-дослідні установи, здійснюючи наукові дослідження в контексті пошуку шляхів підвищення результативності рішень у сфері впровадження циркулярної економіки, опосередковано беруть участь у виробленні політики та чинять вплив на цільову групу. Аналогічна ситуація прослідковується із іншою групою вторинних стейкхолдерів – громадськими організаціями, що популяризуючи ідеї циркулярної економіки, сприяють підвищенню екологічної свідомості населення та ініціюючи еко-проекти, тим самим забезпечуючи процес вироблення державної політики;

- цільова група, що включає в себе: по-перше суб'єктів бізнесу; по-друге, населення. Суб'єкти бізнесу є стейкхолдерами, стан яких поступово, але повністю зміниться в наслідок вироблення державної політики у сфері циркулярної економіки, адже їм необхідно буде переорієнтувати свою діяльність в забезпечення замкнених циклів. Ще однією цільовою групою стейкхолдерів, стан, яких зміниться в процесі вироблення державної політики є населення. Населення, внаслідок вироблення державної політики у сфері циркулярної економіки, насамперед, змінить власну модель споживання на сталу. Впровадження положень циркулярної економіки як предмету державної політики змінить екологічну свідомість населення в частині її підвищення та поліпшення;

- бенефіціари, що включають суб'єктів бізнесу та населення. По-перше, вигоди в процесі вироблення державної політики, отримає населення в частині підвищення якості життя, екології, економічного добробуту та соціального захисту. Незважаючи на те, що суб'єкти бізнесу на першому етапі, понесуть значні втрати фінансових ресурсів задля переорієнтації своєї діяльності, в довгостроковому періоді, вироблення державної політики у сфері циркулярної економіки, дозволить суб'єктам господарювання знизити ресурсозалежність та підвищити конкурентоспроможність своєї продукції. Адже, низька конкурентоспроможність вітчизняного виробництва порівняно з іноземним, по-перше, обумовлена високо ресурсними та енергетично залежними моделями виробництва, що впливає на формування собівартості продукції. З іншого боку, іноземний ринок переорієнтовано на еко-продукцію, адже усвідомлення проблем вичерпання ресурсів та масштабів і наслідків забруднення навколишнього середовища, у розвинених країнах відбулося близько століття тому.

Слід зазначити, що до бенефіціарів державної політики у сфері циркулярної економіки можна віднести і інші три групи стейкхолдерів, адже у довгостроковому періоді вони також отримуватимуть вигоди внаслідок впровадження замкненої моделі виробництва та споживання. Так, органи влади, громадські об'єднання та науково-дослідні установи задовольняють основну ціль їх існування.

Дослідження стейкхолдерів в контексті вироблення державної політики у сфері циркулярної економіки, дозволяє сформулювати ефективний механізм державного управління циркулярною економікою з урахуванням інтересів зацікавлених осіб задля уникнення конфліктів між ними в ході реалізації державної політики у сфері циркулярної економіки. Як стверджує А.Т. Зуб [4] "серед методів подолання цих конфліктів можна виділити такі способи: вплив на членів груп зацікавлених сторін з метою зміни їх рішення; тиск на дані групи; – формування коаліцій з іншими групами; – мирне співіснування через задоволення вимог та створення особливих відносин із членами групування". Зазначені методи з метою подолання конфліктів стейкхолдерів, в ході вироблення державної політики, доцільно використовувати в частині забезпечення задоволення вимог, створення особливих відносин та використання адекватних інструментів впливу з боку державних органів на цільові групи задля зміни їх рішень у контексті забезпечення "безболісного" та швидкого переходу до циркулярної економіки.

Окресливши проблеми, що потребують вирішення з позицій державної політики циркулярної економіки та дослідивши інтереси стейкхолдерів, виникає необхідність розробки механізмів формування та реалізації такої політики. Під категорією формування державної політики у сфері циркулярної економіки розуміється процес вивчення пропозицій щодо її формування, оцінка можливих альтернативних варіантів та виявлення універсальних рішень. Після усвідомлення проблеми циркулярної економіки її вносять до порядку денного,



що по суті узаконює проблему на державному рівні. У даному контексті обговорюються рішення щодо формування конкретних, науково обґрунтованих, чітких та зрозумілих дій, що є основою альтернативного варіанту стратегії державної політики у сфері циркулярної економіки. Натомість, під поняттям реалізації державної політики у сфері циркулярної економіки слід розуміти процес її прийняття – набуття законного статусу у вигляді конкретного нормативно-правового акту органу влади відповідного рівня та впровадження – безпосереднє втілення управлінських рішень у формі застосування конкретних механізмів державного управління.

На думку А. Кульмана [9] "існує велика кількість механізмів... вони являють собою систему елементів (цілей, функцій, методів, організаційної структури і суб'єктів) та об'єктів управління, в якій відбувається цілеспрямоване перетворення впливу елементів управління на необхідний стан або реакцію об'єктів управління, що має вхідні посилки і результативну реакцію". Використовуючи наведене вище визначення, можна стверджувати, що механізм формування та реалізації державної політики циркулярної економіки повинен складатися з двох підсистем: по-перше, системи елементів такого механізму в частині визначення мети, суб'єктів, функцій, методів та організаційної структури; по-друге, системи об'єктів, що піддаватимуться впливу системи елементів з метою доведення їх до стану, що забезпечував би, окреслені державною політикою, цілі.

Для раціональної побудови механізму формування та реалізації державної політики циркулярної економіки, перш за все слід звернути увагу на механізми державного управління. З даного приводу, О. Коротич [7, с. 246] зазначає, що "кожний конкретний державний механізм управління являє собою сукупність взаємоузгоджених методів управління, через використання яких здійснюється практичний вплив держави на суспільну життєдіяльність людей для забезпечення досягнення конкретної мети, що сприятиме розвитку країни в обраному стратегічному напрямку із додержанням низки

визначальних принципів. Відповідно до набору методів управління, що входять до складу конкретного механізму державного управління, їх підрозділяють на адміністративні (організаційно-розпорядчі), правові, економічні, соціально-психологічні, морально-етичні, та комплексні механізми управління".

Зважаючи на те, що концепція циркулярної економіки є відносно новою для вітчизняних бізнес структур та населення в цілому, державне управління в частині формування та реалізації державної політики з циркулярної економіки повинне здійснюватися за допомогою комплексного механізму. Визначення комплексного механізму формування та реалізації державної політики циркулярної економіки як пріоритетного обумовлено взаємодією його складових (правового, організаційного, економічного, інформаційного механізмів тощо) з метою досягнення цілей державної політики у сфері циркулярної економіки найбільш раціональним та ефективним шляхом. Адже як зазначає В. Тертичка [15, с.98] "Вплив політики виявляється у двох аспектах:

– результати політики – реальні результати, досягнуті через діяльність державних інституцій у процесі реалізації напряму державної політики;

– наслідки політики – очікувані/неочікувані кінцеві результати діяльності / бездіяльності державних інституцій".

Кожен механізм як складова комплексної системи формування та реалізації державної політики у сфері циркулярної економіки складається із системи елементів та системи об'єктів управління. В процесі взаємодії правового, організаційного, економічного та інформаційного механізмів формування та реалізації політики циркулярної економіки забезпечується комплексне управління процесом трансформації економіки до циркулярного типу. Комплексний механізм формування та реалізації державної політики в сфері циркулярної економіки із зазначенням мети кожної складової, суб'єктів забезпечення її, методів, засобів та інструментів реалізації наведено на рис.3.



Рис.3. Комплексний механізм формування та реалізації державної політики циркулярної економіки

Комплексний механізм формування та реалізації державної політики циркулярної економіки, що наведено вище, включає правовий механізм, організаційний, економічний та інформаційний механізми. В частині кожного із складових механізмів виділено мету, основних суб'єктів, що забезпечать його реалізацію, методи та способи, а також інструменти, що використовуватимуться задля забезпечення формування і реалізації державної політики у сфері циркулярної економіки з метою вирішення проблем у зазначеній сфері. Окреслені механізми є взаємопов'язаними між собою, та лише за умови, їх одночасного ефективного використання дозволять досягти поставлених цілей. Кожен механізм має своє функціональне призначення, зокрема, у частині мети:

- правовий механізм полягає у побудові нормативно-правової бази забезпечення формування та реалізації державної політики з циркулярної економіки;

- організаційний механізм полягає у координації дій суб'єктів державного управління та регулювання функціонування організаційних структур, задіяних у формуванні та реалізації державної політики з циркулярної економіки;

- економічний механізм полягає у здійсненні фінансового забезпечення та економічного стимулювання формування і реалізації державної політики циркулярної економіки;

- інформаційний механізм полягає у створенні позитивного інформаційного простору, що сприятиме формуванню і реалізації державної політики циркулярної економіки.

В частині суб'єктів, що відповідатимуть за процес формування та реалізації державної політики у сфері циркулярної економіки, виділено наступні органи влади:

1) у контексті забезпечення правового механізму:

- Президент України, до функціональних обов'язків якого належить визначення основних напрямів правового забезпечення державної політики та системи пріоритетних завдань щодо формування правової основи. Забезпечуючи координацію діяльності органів державного управління, Президент України має право видавати укази, що є обов'язковими для виконання. Основним інструментом забезпечення правового механізму з боку Президента щодо формування та реалізації державної політики у сфері циркулярної економіки є нормативно-правові акти у формі указів Президента, а також законодавча ініціатива глави держави;

- Верховна Рада України є вищим органом законодавчої влади та суб'єктом, що займає визначальне місце в системі законотворення, у тому числі і забезпечення правового простору для вироблення державної політики у сфері циркулярної економіки. Діяльність щодо формування та реалізації державної політики, Верховна Рада України здійснює за допомогою нормативно-правових актів у вигляді національних програм розвитку, законів України, постанов тощо, що є інструментами забезпечення правового механізму з позицій даного суб'єкту;

- Кабінет Міністрів України є вищим органом виконавчої влади, що відповідає за процес виконання побудованої нормативно-правової бази щодо державної політики у сфері циркулярної економіки. Даний орган, забезпечуючи на вищому рівні реалізацію державної політики циркулярної економіки, може використовувати для цього наступні інструменти: постанови, розпорядження, накази. Доцільно зауважити, що до компетенцій Кабінету міністрів належить також координація діяльності інших органів виконавчої влади;

- інші органи виконавчої влади безпосередньо реалізують державну політику, однак, їх участь у правово-

му механізмі прослідковується у частині формування пропозицій щодо побудови нормативно-правової бази.

2) у контексті забезпечення організаційного механізму:

- Уряд (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади), що по-перше, формує напрями та визначає структуру організаційного забезпечення державного управління щодо вироблення державної політики у сфері циркулярної економіки; по-друге, ініціює утворення спеціального органу виконавчої влади, основне призначення якого полягатиме у забезпеченні формування та реалізації державної політики у сфері циркулярної економіки; по-третє, визначає ієрархічну структуру із розподілом повноважень, обов'язків та прав суб'єктів системи державного управління циркулярною економікою в забезпеченні державної політики;

- Національне агентство з питань державної служби, що є органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію політики у сфері державної служби. Відповідно до покладених обов'язків, даний орган виконавчої влади забезпечить організаційний аспект формування і реалізації державної політики циркулярної економіки за допомогою координації діяльності державних службовців;

3) у контексті забезпечення економічного механізму:

- Міністерство фінансів України, місія якого полягає у "фінансовому забезпеченні виконання державних функцій на основі виваженої бюджетної політики, створенні умов для стабільного розвитку економіки шляхом управління державними фінансами за принципами збалансованості, ефективності, неупередженості, цілісності, стійкості та прозорості" [12]. Даний орган виконавчої влади забезпечує фінансування державних програм, що є складовими реалізації державної політики у сфері циркулярної економіки;

- Міністерство економічного розвитку і торгівлі України є органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики економічного розвитку, і відповідно є суб'єктом забезпечення економічної складової комплексного механізму формування і реалізації державної політики у сфері циркулярної економіки;

4) у контексті забезпечення інформаційного механізму:

- Міністерство інформаційної політики, до функціональних обов'язків якого належить забезпечення поширення суспільно важливою інформації. З огляду на це, даний орган виконавчої влади забезпечує формування інформаційного простору циркулярної економіки, що пришвидшить темпи реалізації державної політики у сфері циркулярної економіки в частині усвідомлення населенням та бізнесовими структурами необхідності змін способів споживання і виробництва.

Взаємозв'язок між виділеними механізмами прослідковуютиметься у наступному: задля використання суб'єктами державного управління інструментів та застосування методів забезпечення організаційного, економічного чи інформаційного механізму, необхідною умовою є формування законодавчої бази, де нормативно буде зафіксовано можливість та умови такого застосування. Наприклад, Міністерство фінансів не має повноважень щодо визначення суб'єктів бізнесу та умов надання їм дотацій, без відповідно нормативно-зафіксованого рішення вищих органів влади.

У частині комплексного механізму формування і реалізації державної політики у сфері циркулярної економіки, наведено основних суб'єктів забезпечення правового, організаційного, економічного та інформаційного механізмів, однак, в даних процесах можуть бути задіяні і інші суб'єкти, наприклад:

- Міністерство екології і природних ресурсів, діяльність якого зачіпає "сферу охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, поводження

з небезпечними відходами, небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами, а також проведення державної екологічної експертизи" [11];

– Міністерство освіти і науки в частині реалізації політики щодо стимулювання наукових розробок у сфері циркулярної економіки та забезпечення освітніх програм з підвищення екологічної свідомості;

– інші центральні органи виконавчої влади: міністерства та відомства, служби, агентства, інспекції тощо та місцеві органи влади, функціональна діяльність яких пов'язана із виробленням державної політики у сфері циркулярної економіки (наприклад, Державна казначейська служба України, Національне агентство водних ресурсів України, Державна екологічна інспекція тощо).

Щодо методів та способів, а також інструментів забезпечення комплексного механізму реалізації державної політики у сфері циркулярної економіки:

– у частині правового механізму, основними методами та способами його реалізації є реформування існуючого законодавства, прийняття нових нормативно-правових актів, соціальна експертиза нормативно-правових актів та ін. Інструментами в даному випадку будуть закони, постанови, накази, розпорядження, статuti, положення, регламенти, інструкції, рекомендації тощо;

– в частині організаційного механізму, основними методами та способами його реалізації є створення органу влади, що відповідатиме за реалізацію політики, адже як зазначає Л. Пал [13, с. 23] "законодавча влада не є нині єдиним джерелом державної політики, майже кожен політику можна пов'язати з певним законодавчим актом, але справжній зміст політики часто визначається агентством із делегованими повноваженнями"; побудова системи державного управління циркулярної економіки, розподіл обов'язків, повноважень та прав суб'єктів управління державною політикою у сфері циркулярної економіки тощо. Забезпечення даного механізму буде здійснюватися за допомогою законів, постанов, наказів, розпоряджень, статутів, положень, регламентів, інструкцій, рекомендацій тощо;

– в частині економічного механізму, основними методами його забезпечення будуть методи прямого та непрямого регулювання економіки, за допомогою таких інструментів: держзамовлення, субсидії, субвенції, дотації, податкові пільги та канікули, ліцензування, квотування тощо;

– в частині інформаційного механізму, способи забезпечення полягатимуть у інформаційному стимулюванні екологічної результативності бізнесу, наукових досліджень, підвищення екологічної свідомості населення, забезпечення доступу до урядової інформації тощо та за допомогою наступних інструментів: ЗМІ, загальне і цілеспрямоване інформування; пропаганда, агітація, реклама, соціологічні обстеження, опитування тощо. Засоби масової інформації, на сьогодні вважаються, "четвертою владою", що здатна створити як позитивний, так і негативний інформаційний простір щодо будь яких рішень і явищ. Важливе значення доцільно приділяти формуванню та забезпеченню інформаційного механізму, вважаючи на можливість його впливу на думку громадськості та суб'єктів бізнесу, що є цільовими групами державної політики у сфері циркулярної економіки.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок.** Досліджуючи питання побудови ефективного механізму формування та реалізації державної політики циркулярної економіки, окреслено проблему державної політики, що полягає у вирішенні системи трьох взаємопов'язаних проблем: ресурсів, забруднення навколишнього середовища та неефективності лінійної економіки. Обґрунтовано, що напрями державної політики повинні формуватися із врахуванням інтересів стейкхолдерів у даній сфері. Під поняттям стейкхолдери

державної політики циркулярної економіки запропоновано розуміти заінтересованих осіб, які прямо чи опосередковано зацікавлені у виробленні державної політики у сфері циркулярної економіки: усвідомленні її проблеми, формуванні, прийнятті, впровадженні та оцінці.

Стейкхолдерів державної політики у сфері циркулярної економіки поділено на окремі групи в залежності від їх інтересів, можливостей впливу та масштабів участі у державній політиці, зокрема, це : органи влади, науково-дослідні установи, громадські організації, суб'єкти бізнесу та населення. Обґрунтовано їх інтереси, а також описано взаємозв'язки між групами стейкхолдерів, у процесі вироблення державної політики у сфері циркулярної економіки. Зважаючи на вивчені взаємозв'язки між стейкхолдерами державної політики, зацікавлених осіб поділено на стейкхолдерів впливу (органи влади, громадські організації, науково-дослідні установи), цільову групу (суб'єкти бізнесу, населення) та бенефіціарів (суб'єкти бізнесу, населення) та охарактеризовано зміну їх стану в наслідок впровадження державної політики у сфері циркулярної економіки, що дозволить сформувати раціональні напрями політики, застосувати адекватні та ефективні методи та інструменти її формування і реалізації, також уникнути конфліктів між стейкхолдерами або ж мінімізувати їх наслідки.

Запропоновано категорію "державна політика циркулярної економіки" трактувати як комплекс послідовних дій органів державної влади та засобів досягнення поставлених цілей у напрямку забезпечення економічного зростання та соціального розвитку без шкоди навколишньому середовищу, що базуються на конкретних принципах із застосуванням методів досягнення визначених цілей, а також включає формування нормативно-правового простору та законодавчого закріплення процесу забезпечення впровадження державних програм сприяння циркулярній економіці. Дослідження у даному аспекті дозволило побудувати комплексний механізм формування та реалізації державної політики циркулярної економіки, що складається із чотирьох взаємопов'язаних механізмів: правового, організаційного, економічного та інформаційного. В контексті кожного механізму (правового, організаційного, економічного та інформаційного) як складових частин комплексного механізму формування та реалізації державної політики у сфері циркулярної економіки визначено та охарактеризовано мету, основних суб'єктів, що задіяні у її досягненні, методи, способи та інструменти за допомогою яких буде вирішено проблему державної політики. Розроблений комплексний механізм формування та реалізації державної політики у сфері циркулярної економіки є інструментом ефективного державного управління у напрямку забезпечення екологічної безпеки, економічного добробуту та соціального розвитку. Даний механізм, по-перше, дозволить скоординувати процеси вироблення державної політики у частині її формування та впровадження; по-друге, оптимізувати хід послідовного функціонування державної політики циркулярної економіки як цілісної системи; по-третє, може носити рекомендаційний характер для органів влади та використовуватися як підґрунтя трансформації економічної моделі до циркулярного типу

#### Список використаних джерел

1. Взаимодействие с заинтересованными сторонами: Вып. 2: Практическое руководство по организации взаимодействия стейкхолдерами [Електронний ресурс] / Томас Крик, Майя Форстайтер, Филип Монаган и др.; перевод с англ. – 2005. – 148 с. – Режим доступу: [www.accountability.org.uk](http://www.accountability.org.uk)
2. Гащенко Л. В. Теорія зацікавлених сторін (стейкхолдерів): історія розвитку та проблемні питання для подальших досліджень / Л. В. Гащенко // Водний транспорт. – 2016. – Вип. 1. – С. 156-160. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vodt\\_2016\\_1\\_27](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vodt_2016_1_27)

3. Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.] – К. : НАДУ, 2014. – 448 с.
4. Зуб А. Т. Стратегічний менеджмент: Теорія і практика: Учебно-методичне для вузів. / Зуб А. Т. – М. : Аспект Пресс, 2002. – 415 с.
5. Коновалова Л.Н., Корсаков М.И., Якимец В.Н. Управление социальными программами компании / Под общ. ред. С.Е. Литовченко. – М.: Ассоциация менеджеров, 2003. – 152 с.
6. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
7. Коротич О. Б. Методологічні засади державного управління регіональним розвитком / О. Б. Коротич // Теорія та практика державного управління. – X. : Вид-во ХарРІДУ НАДУ "Магістр", 2005. – Вип. 3(12). – 316 с.
8. Кузьмін С. С. Компания и стейкхолдеры: теоретические подходы к выстраиванию взаимодействия // Российское предпринимательство. – 2011. – № 8 Вып. 1 (189). – С. 58-62.
9. Кузьман А. Экономические механизмы : Пер. с франц. / Под общ. ред. Н. И. Хрустальной. – М. : Прогресс, 1993. – 192 с.
10. Новакова О.В., Пашина Н.П. Аналіз державної політики: Навч. пос. – Луганськ: Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2013. – 216 с.
11. Офіційний сайт Міністерства екології та природних ресурсів [Електронний ресурс] // МЕНР. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.menr.gov.ua/>
12. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс] // МФУ. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.minfin.gov.ua/about>.
13. Пал Л. А. Аналіз державної політики / Л. А. Пал; пер. з англ. І. Дзюби. – К.: Основи, 1999. – 422 с.
14. Симпсон С., Туркин С. Социально-измерение в бизнесе / При участии Сари Коллиер. – М.: Красная площадь, 2001. – 96 с.
15. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні: – К.: Видавництво Соломії Павличко "Основи", 2002. – 750 с.
16. Яценко Л. Аналітична записка "Напрямки державної політики щодо екологізації національної економіки" / [Електронний ресурс] / Л. Яценко // Національний інститут стратегічних досліджень. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.niss.gov.ua/articles/807/>.
17. Borri-Feyerabend, G. and M. Brown "Social actors and stakeholders". IUCN World Conservation, Social Policy Programme, Beyond Fences: Seeking Social Sustainability in Conservation, Section 4. Concept files: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: [http://www.iucn.org/themes/spg/beyond\\_fences/bf\\_section4\\_1.html](http://www.iucn.org/themes/spg/beyond_fences/bf_section4_1.html)
18. Elkington J. Enter the Triple Bottom Line. In A. Henriques & J. Richardson (Eds.), The Triple Bottom Line: Does it All Add Up? Assessing the Sustainability of Business and CSR (pp. 1-16). London, 2004: Earthscan Publications.
19. Freeman E. R. Strategic Management: A Stakeholder Approach / Edward R. Freeman., 2010. – 292 с. – (Pitman Series in Business and Public Policy)
20. Mitchell, R.K., B.R. Agle and D. J. Wood, Towards a theory of stakeholder identification: defining the principle of who and what really counts, "Academy of Management Review 22(4):, 1997. p. 853-886.
21. Portney K.E. Approaching Public Policy Analysis. – Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1986. – 238 p.

#### References

1. Krik, T., Forsteiter, M. and Monagan F. (2005) "Interaction with stakeholders. Practical guidance on organization of interaction with

stakeholders", [Online], vol. 2, available at: [www.accountability.org.uk](http://www.accountability.org.uk) (Accessed 25 Feb 2017)

2. Gacenko, L.V. (2016), "Theory of interested parties (stakeholders): history of development and issues for further study", *Vodnyy transport*, [Online], vol. 1, pp. 156-160, available at [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vodt\\_2016\\_1\\_27](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vodt_2016_1_27) (Accessed 14 Feb 2017).
3. Kovbasyuk, Yu. V., Vaschenko, K.O. and Surmin, Yu. P. (2014) *Derzhavna polityka [Public Policy]*, NADU, Kyiv, Ukraine.
4. Zub, A.T. (2002), *Strategicheskij menedzhment: teoriya i praktika [Strategic Management: Theory and Practice]*, Aspekt Press, Moscow, Russia.
5. Konovalova, L.N., Korsakov, M.I. and Yakimec, V.N. (2003) *Upravlenie social'nymi programmami kompanii [Management of social programs of the company]*, Associaciya menedzherov, Moscow, Russia.
6. Constitution of Ukraine of 28.06.1996 № 254к/96-VR (1996) *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Online], available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 3 Feb 2017).
7. Korotych, O.B. (2005) "Methodological principles of public administration of regional development", *Magistr*, vol. 3(12), 316 pp.
8. Kuzmin, S.S. (2011) "The Company and Stakeholders: Theoretical Approaches to Building Interactions", *Rossiiskoe predprinimatel'stvo*, vol. 1 (189), pp. 58-62.
9. Novakova, O. V. (2013) *Analiz derzhavnoi polityky [Public policy analysis]*, SNU im. V. Dalya, Luhansk, Ukraine.
10. The official site of the Ministry of ecology and natural resources (2017), available at <http://www.menr.gov.ua/> (Accessed 17 Feb 2017).
11. The official site of the Ministry of Finance of Ukraine (2017), available at <http://www.minfin.gov.ua/about> (Accessed 17 Feb 2017).
12. Kul'man, A. (1993) *Jekonomicheskie mehanizmy [Economic mechanisms]*, Progress, Moscow, Russia.
13. Pal, L. (1999) *Analiz derzhavnoi polityky [Public policy analysis]*, Osnovy, Kyiv, Ukraine.
14. Simpson S. and Turkin, S. (2001) *Social'noe izmerenie v biznese [Social dimension in business]*, Krasnaja ploshad', Moscow, Russia.
15. Tertychka, V. (2002) *Derzhavna polityka: analiz ta zdzijsnennia v Ukraini [Public policy: analysis and implementation in Ukraine]*, Osnovy Solomii Pavlychko, Kyiv, Ukraine.
16. Yatsenko, L. (2016) "Directions of the state policy of greening the national economy", *Natsional'nyi instytut stratehichnykh doslidzhen'* [Online], available at <http://www.niss.gov.ua/articles/807/> (Accessed 5 Feb 2017).
17. Borri-Feyerabend, G. and Brown, M. "Social actors and stakeholders", IUCN World Conservation, Social Policy Programme, Beyond Fences: Seeking Social Sustainability in Conservation [Online], available at [http://www.iucn.org/themes/spg/beyond\\_fences/bf\\_section4\\_1.html](http://www.iucn.org/themes/spg/beyond_fences/bf_section4_1.html) (Accessed 14 Feb 2017).
18. Elkington, J. (2004) *Enter the Triple Bottom Line*. In A. Henriques & J. Richardson (Eds.), *The Triple Bottom Line: Does it All Add Up?*, Earthscan Publications, London, UK.
19. Freeman, E. R. (2010) *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman Series in Business and Public Policy.
20. Mitchell, R.K., Agle, B.R. and Wood, D. J. (1997) "Towards a theory of stakeholder identification: defining the principle of who and what really counts", *Academy of Management Review*, no. 22 (4), pp. 853-886.
21. Portney, K.E. (1986) *Approaching Public Policy Analysis*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Надійшла до редколегії 16.03.17

**В. В. Евдокимов, д. е. н., профессор, ректор,  
Л. В. Сергиенко, асп. каф. учета и ауд., ассист. каф. публ. управ. и администр.  
Житомирский государственный технологический университет, Житомир, Украина**

## МЕХАНИЗМ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ЦИРКУЛЯРНОЙ ЭКОНОМИКИ

Статья посвящена вопросу построения механизма формирования и реализации государственной политики циркулярной экономики. Обосновано, что направления государственной политики должны формироваться с учетом интересов стейкхолдеров в данной сфере. Стейкхолдеров государственной политики в сфере циркулярной экономики разделено на отдельные группы в зависимости от их интересов, возможностей влияния и масштабов участия в государственной политике, обоснованно их интересы, а также описаны взаимосвязи между группами стейкхолдеров в процессе выработки государственной политики в области циркулярной экономики. Предложен комплексный механизм формирования и реализации государственной политики циркулярной экономики состоит из четырех взаимосвязанных механизмов: правового, организационного, экономического и информационного, в контексте каждого определены и охарактеризованы цели, основных субъектов, задействованных в ее достижении, методы, способы и инструменты при помощи которых будет решена проблема государственной политики в данной сфере.

**Ключевые слова:** циркулярная экономика, государственная политика, механизм государственного управления, устойчивое развитие, стейкхолдеры.

**V. Ievdokimov, doctor of Economics, Professor, rector,  
L. Sergiienko, postgraduate student of the Department of accounting and audit, assistant of the Department of public management and administration  
Zhytomyr State Technological University, Zhytomyr, Ukraine**

## THE MECHANISM OF FORMATION AND REALIZATION OF THE STATE POLICY OF CIRCULAR ECONOMY

The article is devoted to the construction of the mechanism of formation and realization of state policy of circular economy. It is proved that government policies should be formed taking into account the interests of stakeholders in this field. Stakeholders state policy in the field of circular economy is divided into separate groups depending on their interests, capabilities, influence and participation in public policy, rightly, their interests, and also describes the relationship between groups of stakeholders in the process of formulating state policy in the field of circular economy. The complex mechanism of formation and implementation of state policy of the circular economy consists of four inter related mechanisms: legal, organizational, economic and information, in the context to each identify and describe the purpose, the main actors involved to achieve it, the methods, techniques and tools which will solve the problem of the state policy in this sphere.

**Keywords:** circular economy, public policy, public administration, sustainable development, stakeholders.

УДК 35:331

А. В. Замаараев, соискатель  
Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев

## МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА В КОНТЕКСТЕ ПРОФЕССИОНАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В УКРАИНЕ

*В статье анализируется методология концепции развития человеческого потенциала Программы развития ООН. Отмечается, что основными показателями концепции считаются не только ВВП, но и критерии здоровья и образования. Автор использовал способ расчета индекса развития человеческого потенциала, как интегрального показателя для определения достижений в сфере базового развития человека для сферы государственной службы в Украине.*

**Ключевые слова:** человеческий потенциал, квалификация государственных служащих, эффективность государственного управления, профессиональное образование, человеческий капитал.

"Человеческий потенциал" – это универсальная социологическая категория, которая может применяться для сравнительного анализа, определения уровня общественных трансформаций (характеристика социального могущества страны с учетом численности ее населения), оценки динамики развития социальных систем (отдельных обществ, сообществ, регионального и муниципального социума, социальных организаций и организационных социальных групп). Но общественное развитие необходимо, прежде всего, оценивать по изменениям в самой человеческой сущности. Развитие общества – это не только непрерывное усложнение социальной организации системы, но и формирование человека с определенным набором физических, образовательных, социальных потенциальных возможностей [6]. Человеческий потенциал является одним из ключевых факторов эффективности системы государственного управления и отличается конкретными и качественными характеристиками. Использование человеческого потенциала в сфере государственной службы в Украине не имеет системного характера.

### Анализ последних исследований и публикаций.

Проблема человеческого потенциала находилась в центре внимания ученых, начиная с античности. В середине XIX века к ней обращались К. Маркс, В. Парето, Ф. Кене, У. Петти, А. Смит и другие. Анализ работ, как основателей концепции человеческого развития (А. Сена, К. Гриффина, Дж. Найта, Махбуб уль Хака), так и классиков концепции человеческого капитала (Т. Шульца, Г. Беккера, Е. Денисон, Дж. Кендрика, Дж. Коулмана), а также современных украинских и российских ученых, занимающихся исследованием различных аспектов человеческого развития (В. Антонюк, Е. Гришнова, А. Добрынина, С. Дятлова, Э. Либановой, В. Новикова) свидетельствует, что развитие человеческого потенциала является сложной комплексной категорией. В Украине исследования использования методологии ПРООН по определению индекса развития человеческого потенциала в сфере государственной службы не применялись.

**Целью нашего исследования** является проверка методологии определения использования человеческого потенциала в контексте системы профессиональной подготовки кадров для государственного управления в Украине. Как методологию мы используем метод аналогии для расчета индекса развития человеческого потенциала (ПРООН, 2013) не только по территориальному принципу, но и для отдельной отрасли (сферы). В данном случае – для сферы госслужбы Украины.

**Изложение основного материала.** Понятие "человеческий потенциал" все чаще используется в современных отечественных и зарубежных научных публикациях. Оно более глубоко, чем понятие "человеческие ресурсы", позволяет характеризовать социально-

экономические, культурные, экологические и другие аспекты условий жизни человека [1]. Исследование "человеческого потенциала" раскрывает способы реализации возможностей в контексте общественного развития. Но, вместе с тем, существующие в настоящее время подходы к определению содержания понятия "человеческий потенциал" часто сужают его смысловую нагрузку. Часто под человеческим потенциалом понимают накопленный запас здоровья, общекультурной профессиональной компетентности, творческой, предпринимательской, гражданской ответственности, которая реализуется в сфере деятельности и в сфере потребления на основе рыночных и нерыночных механизмов. В частности, чаще всего так характеризуют материальные ресурсы. То есть, статично. Итак, на сегодняшний день нет общепризнанного определения этого понятия. Также произведено единых критериев определения уровня его развития. Вероятно, сама-по-себе это не проблема. Такой она становится в контексте механизма принятия государственных решений по принципу сбалансированности интересов общества и человека [2]. Более того, имея огромное практическое значение в современном обществе, концепция человеческого потенциала пока не имеет четких научно обоснованных инструментов.

Социально-экономические трактовки категории "человеческий потенциал" тесно связаны со становлением теории эффективного общественного функционирования, а также концепций устойчивого общественного развития [3]. Данные концепции объединяют экономические и социологические подходы к парадигмальному обоснованию процессов социально-экономической оценки человеческого потенциала. "Экономический человек" оценивается уровнем интеллекта. "Социологический человек" определяется как социализированный актер, выполняющий социальные роли [4].

В конце XX-го века наиболее признанной стала концепция развития человеческого потенциала, которую разработали эксперты Программы развития ООН. В центре общественного прогресса в ней рассматривается экономический рост скорее как средство, а не как конечную цель развития человеческого потенциала. Эта концепция с учетом комплексного подхода отмечает, что основными показателями следует считать не только ВВП, но и параметры, характеризующие здоровье и образование. Специалисты ПРООН разработали интегральный показатель для определения достижений в сфере базового развития человека. "Индекс человеческого развития (ИЧР), который до 2013 года определялся как "индекс развития человеческого потенциала" (ИРЧП, англ. Human Development Index, HDI)" [10]. Опубликованный в марте 2017 г. "Доклад о человеческом развитии 2016" является "новейшим из серии глобальных Докладов о человеческом развитии, которые публикуются Программой развития Органи-

зации Объединенных Наций (ПРООН) с 1990 года в качестве независимого, аналитически и эмпирически обоснованного обсуждения важнейших вопросов, тенденций и политических мер в области развития". Как значится в предисловии, "Доклад справедливо признаёт, что национальные политические меры должны дополняться действиями на глобальном уровне. Он затрагивает вопросы, связанные с мандатом, управленческими структурами и работой глобальных институтов" [7, с. 2].

ИЧР – это интегральный показатель, рассчитываемый ежегодно для межстранового сравнения и измерения уровня жизни, грамотности, образованности и долголетия как основных характеристик человеческо-

го потенциала исследуемой территории. Он является стандартным инструментом при общем сравнении уровня жизни различных стран и регионов и публикуется в рамках Программы развития ООН в отчетах о развитии человеческого потенциала. Расчёт происходит на основе трех показателей: долголетия, измеряемого при рождении как продолжительность предстоящей жизни; достигнутого уровня образования – как совокупный индекс грамотности взрослого населения; уровня, оцениваемого на базе реального ВВП на душу населения паритет покупательной способности в долларах США. Данные по Украине отображены в Табл.1.

**Таблица 1. Рейтинг Украины за ИРЧП, ИРЧП и его составляющие для Украины 1990-2015 гг.**

| Года 1990-2015 (по данным отчетов ООН)                                  | 1990  | 1995  | 2000  | 2003  | 2010 | 2014  | 2015  |
|-------------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|------|-------|-------|
| Украина в рейтинге по ИРЧП                                              | 45    | 102   | 80    | 78    | 69   | 81    | 84    |
| ИРЧП для Украины                                                        | 0,773 | 0,731 | 0,748 | 0,766 | 0,71 | 0,747 | 0,743 |
| Ожидаемая продолжительность жизни, лет                                  | 70,5  | 68,5  | 68,1  | 66,1  | 68,6 | 71    | 71,1  |
| Доступность образования (охват образованием),%                          | 71    | 76    | 77    | 86    | 89   | 90,8  | 91    |
| ВВП на душу по паритету покупательной способности (ППС), тыс. долл. США | 5,18  | 2,36  | 3,82  | 5,49  | 6,54 | 8,18  | 7,45  |

**Источник: авторские расчеты на основании данных отчетов ООН [7]**

Пошагово сделаем расчет этого индекса. Во-первых, достижения в каждой из этих трех областей сначала оцениваются в процентах от ситуации, принятой за идеальную: ожидаемая продолжительность жизни – 85 лет; грамотность и охват населения образованием всех трех уровней – 100%; реальный ВВП на душу населения – максимальный показатель тыс. долл. США среди исследуемых стран в год исследования. Вычисляется простое среднее из этих трех индексов. Во-вторых, как определяются эти три индекса? Индекс ожидаемой продолжительности жизни – это фиксированные значения (они определены Программой развития ООН): максимальное – 85 лет; минимальное – 25 лет. Индекс грамотности (для граждан 15 лет и старше): максимальное – 100%; минимальное – 0%. Индекс совокупной доли учащихся (индекс образования) в численности населения соответствующей возрастной группы населения (7-24 года), охват образованием, %: максимальное – 100%; минимальное – 0%. Совокупный индекс достигнутого уровня образования равен сумме 2/3 индекса грамотности и 1/3 индекса совокупной доли учащихся. Индекс реального ВВП на душу населения (ППС) в долл. США принимается максимальное – сумма тыс. долл. США по ППС как максимальное среди исследуемых ООН стран; минимальное – 100 долл. США по ППС.

Индекс развития человеческого потенциала имеет максимально возможное значение – равно 1, минимальное – 0. ИЧРП меньше 0,5 принято считать "низким развитием", больше 0,8 – "высоким развитием". За последние 10 лет среди стран мира индексы развития человеческого потенциала в большинстве государств улучшились (с показателя 0.639 до 0.694), а более 40 стран мира существенно продвинулись в данном рейтинге. По данным последнего, опубликованного ООН отчета, в пятерку лучших стран по индексу человеческого развития вошли Норвегия, Австралия, Швейцария, Германия и Дания. США и Канада делят 10 мес-

то. Также, в список государств с очень высоким ИЧР вошла и Российская Федерация, заняв 49 место. Украина заняла в отчете 2016 г. 84-е место. Как видно по данным Табл.1, Украина с начала 1990-х годов по сравнению с теперешним состоянием, ухудшила свои позиции почти на 200 %. Хотя некоторые порывы отыграть позиции были в 2009-10 годах.

По нашему мнению, данную методику можно по аналогии использовать для расчета ИРЧП не только по территориальному принципу, а и по принципу отрасли. Поскольку нас интересует использование человеческого потенциала в государственном управлении, а именно, в сфере государственной службы, мы, используя соответственно данные статистики, рассчитали индексы, как составляющие ИРЧП, для сферы государственной службы Украины с 1990 до 2015 года с периодом в пять лет. Индекс ожидаемой продолжительности жизни среди госслужащих рассчитан по тому же принципу, что в целом по Украине. Следует отметить, что некоторые показатели, например, "охват образованием в сфере госслужбы" мы принимали на основании украинского законодательства, как максимальный показатель 100%, поскольку законодательные требования к госслужащим обязательно иметь высшее образование для участия в конкурсе на госслужбу. Соответственно – минимальный – 0%. Показатель "ВВП на душу по паритету покупательной способности (ППС), тыс. долл. США" нами заменен на "Среднегодовая зарплата за месяц в сфере госслужбы" – рассчитан как сумма среднемесячных зарплат в сфере госслужбы за год, деленная на 12 месяцев. Чтоб вычислить индекс среднемесячной зарплаты госслужащего за определенный год, мы взяли за максимальный показатель наивысшую среднемесячную зарплату по отраслям – в сфере финансовой деятельности, и минимальную – в сфере сельского хозяйства за те же года. Результаты отображены в Табл.2.

Таблиця 2. ИРЧП' и его составляющие для сферы госслужбы Украины 1995-2015 гг.

| Года 1995-2015                                                       | 1995 | 2000 | 2003 | 2005 | 2010 | 2014 | 2015 |
|----------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| ИРЧП для сферы госслужбы Украины                                     | 0,59 | 0,66 | 0,6  | 0,62 | 0,66 | 0,71 | 0,64 |
| Ожидаемая продолжительность жизни среди госслужащих, лет             | 66,8 | 67,7 | 68,2 | 67,9 | 70,4 | 71,3 | 71,4 |
| Охват высшим образованием среди госслужащих                          | 76   | 77   | 69   | 73,1 | 82,9 | 91,8 | 96   |
| Среднегодовая зарплата госслужащих, грн                              | 81   | 335  | 577  | 1087 | 2747 | 3817 | 4378 |
| Среднегодовая зарплата за месяц в сельском хозяйстве, грн            | 37   | 111  | 210  | 415  | 1430 | 2023 | 3309 |
| Среднегодовая зарплата за месяц в сфере финансовой деятельности, грн | 172  | 560  | 1051 | 2050 | 4600 | 5954 | 8603 |

Источник: авторские расчеты на основании данных отчетов госорганов Украины [22; 23]

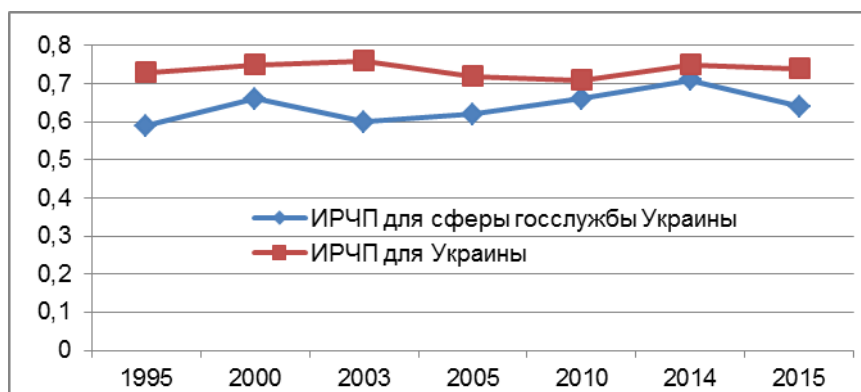


Рис. 1. Корреляция ИРЧП в Украине с ИРЧП' в сфере государственной службы в Украине

Следующим нашим шагом было то, что мы сопоставили ИРЧП для Украины и ИРЧП' для сферы госслужбы Украины. Это, по нашему мнению, дает возможность делать вывод о том, насколько эффективно раскрываются способы и возможности использования человеческого потенциала в Украине в контексте общественного развития и как это может влиять на систему государственного управления в Украине – как используется человеческий потенциал Украины в сфере госслужбы Украины. Результаты сопоставления показаны на Рис.1. Они свидетельствуют, по нашему мнению, о том, что в системе государственного управления развитие человеческого потенциала не используется надлежащим образом. Во-первых, как подтверждают данные Табл.2, в 2003 году всего лишь 69% среди госслужащих имели полное высшее образование, что сразу же отобразилось на ИРЧП'. Но в дальнейшем ситуация улучшалась почти на 10% каждые 5 лет. Также хотелось бы отметить, что на ИРЧП' существенно все это время влиял и взятый нами для расчёта индекса дохода показатель среднегодовой зарплаты за месяц, повышение которой в некоторые периоды происходило очень медленно. И особенно отметим, что по показателям 2015 года мы имеем увеличение разрыва между индексами ИРЧП для Украины и ИРЧП' для сферы государственного управления Украины. В значительной мере это произошло, опять же таки, из-за показателей по доходам.

Чтоб сделать еще некоторые пояснения, вернемся к Программе развития ООН. Концептуальная схема человеческого развития, предлагаемая "Программой развития ООН", строится на нескольких основных принципах: производительность труда, равенство возможностей, устойчивость развития, расширение во-

зможностей, общественные благополучия. Рассмотрим, что имеется ввиду. Производительность труда понимается, как то, что люди должны иметь возможность повышать производительность своей деятельности и участвовать в процессе формирования дохода, поэтому экономический рост, динамика занятости и оплаты труда являются составными моделями человеческого развития. Равенство возможностей – это значит – ликвидация барьеров, связанных с расой, полом, местом проживания, уровнем благосостояния, которые препятствуют участию в политической, социальной и экономической жизни. Устойчивость развития предусматривает отсутствие финансовых, социальных, демографических, экологических долгов, по которым придется платить будущим поколениям, обеспечение справедливого распределения возможностей развития между поколениями. Расширение возможностей – это содействие проявлениям самостоятельности, повышение ответственности людей за свою судьбу, активное участие населения в процессах принятия решений и повышения роли гражданского общества. Под общественным благополучием понимается необходимость в социально ответственных формах развития свободных рыночных отношений, наличие чувства социальной сплоченности [12].

Поэтому, одним из основных направлений административной реформы в Украине является создание новой системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, готовых к внедрению новшеств и к несению ответственности за принимаемые решения. В соответствии с Законом Украины "О высшем образовании" подготовка специалистов для работы в органах государственной власти и органах местного самоуправления позиционируется как



последипломное образование, то есть специализированное совершенствование образования и профессиональной подготовки путем углубления, расширения и обновления профессиональных знаний, умений и навыков или получения новой квалификации на основе полученного ранее образовательно-квалификационного уровня специалиста / магистра и практического опыта [8]. Один из принципов, на которых осуществляется государственная служба, гласит, что профессионализм – это "компетентное, объективное и беспристрастное исполнение должностных обязанностей, постоянное повышение государственным служащим уровня своей профессиональной компетентности, свободное владение государственным языком и, при необходимости, региональным языком или языком национальных меньшинств, определенными в соответствии с законом" [9, с. 23].

Одной из сверхважных особенностей профессиональной деятельности государственных служащих является ее направленность на подготовку, принятие и реализацию управленческих решений. Человеческий потенциал является одним из ключевых факторов эффективности системы государственного управления и отличается конкретными и качественными характеристиками. Необходимая численность человеческого ресурса в системе государственного управления отличается определенными качественными показателями (квалификационной и профессиональной структурой) и является необходимым ресурсом, без которого невозможно не только развитие государства, но и его нормальное функционирование. Соответственно, чем больше степень обеспеченности человеческим потенциалом системы государственного управления, тем больше потенциальная способность государства к стабильности государства, обеспечения стабильного развития общества и национальной экономики к росту.

Государственная служба является ключевым институтом в системе государственного управления, поэтому от ее эффективности зависит успех реформ во всех сферах общественной жизни. Но отсутствует надлежащая оценка деятельности государственных служащих на основании их профессиональной компетентности. Несовершенной является система управления персоналом в органах государственной власти. Существующая на сегодня в Украине государственная служба в значительной степени подвергается политическим влияниям. Эти и другие факторы не способствуют качественной и профессиональной работе государственного аппарата.

Реалии выдвигают новые требования к качеству образования, в частности к универсальности подготовки государственных служащих, повышения их управленческой культуры, адаптации к социальным условиям, личностной ориентированности учебного процесса, его информатизации, определяющей важности образования в обеспечении развития государственной службы. Программы постоянно действующих и тематических краткосрочных семинаров для государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления включали в себя такие вопросы, как социальная политика, местное развитие, информатизация органов государственной власти и органов местного самоуправления, инновационная и инвестиционная деятельность, предотвращение и противодействие коррупции, привлечение молодежи на государственную службу, европейская интеграция и евроатлантическое сотрудничество, доступ к публичной информации, деловой украинс-

кий язык, гендерную политику, внедрение нового законодательства о государственной службе.

Потребность в эффективном воздействии государства на динамично развивающиеся современные сверхсложные процессы и явления обуславливает значимость и интерес со стороны общества и его структур к результативности и эффективности государственного управления. Все более актуальными применительно к государственному управлению становятся такие характеристики, как "производительность", "результативность", "качество", "эффективность" [15].

Существующая на сегодня в Украине система повышения квалификации государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления носит формальный, ситуативный характер, не в полной мере отвечает современным потребностям общества. Государственными заказчиками выступают ряд центральных органов исполнительной власти, действия которых в этом, как правило, носят сугубо ведомственный характер. Практически отсутствует централизованный контроль постоянного профессионального обучения государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления, эффективного использования бюджетных средств, существуют различия в стоимости обучения государственных служащих по одним и тем же направлениям и тому подобное. Поэтому, основным пунктом является, по нашему мнению, вопросы управления персоналом: в отличие от европейских стандартов менеджмента персонала, в Украине данная сфера нуждается в только реформировании, но и полной реструктуризации. Принятие 27 сентября 2016 года Постановления Кабинета Министров Украины № 674 "Некоторые вопросы реформирования системы профессионального обучения государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления" внесло существенные изменения в систему подготовки кадров для государственного управления. А именно, в 2017-2018 годах выполнение государственного заказа на повышение квалификации государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления Национального агентства по вопросам государственной службы будет осуществляться вне конкурса. Госзаказ будет выполняться учебными заведениями, которые находятся в сфере управления Министерства экономического развития и торговли, Министерства социальной политики, Государственной фискальной службы, Министерства юстиции, Министерства экологии и природных ресурсов, Министерства иностранных дел и Национальной академии педагогических наук [19].

**Выводы.** Применение методики Программы развития ООН для определения ИРЧП не только по территориальному принципу, а и по принципу отрасли (сферы) дало возможность рассчитать индекс развития человеческого потенциала для сферы госслужбы Украины. Как свидетельствуют результаты сравнения ИРЧП для Украины и ИРЧП для сферы государственного управления Украины, система использования и развития человеческого потенциала в сфере государственного управления Украины имеет еще неограниченные возможности для совершенствования. В связи с большими ограничениями улучшения финансовых составляющих показателей ИРЧП, особенно, по нашему мнению, следует обратить внимание на охват высшим образованием (система повышения квалификации) и обеспечение надлежащих условий для повышения показателей ожидаемой продолжительности



сти жизни среди госслужащих. Также учитывать данные об уровне социальной защищенности, совместные показатели здоровья и культурного развития, проступков и нарушений, охраны окружающей среды, и возможностей участия в принятии решений.

**Перспективами** исследования считаем научную разработку вариантов мобилизации ресурсов на решение приоритетных задач человеческого развития и использования человеческого потенциала в государственном управлении. Такие возможности варьируются от создания бюджетного пространства до использования методов финансирования борьбы с изменением климата от сокращения субсидий, невыгодных для отдельных слоев населения с низким доходом, до экономически эффективного использования ресурсов, как и отмечено в Докладе ПРООН 2016 года.

#### Список використаних джерел

1. Бортник С.М. Активізація людського потенціалу в умовах глобалізації економіки / С. Бортник // Економічний форум. – 2012, №3. – С. 453-458.
2. Буланов В. Катайцева Е. Человеческий капитал как форма проявления человеческого потенциала // Общество и экономика. – 2011, № 1. – С. 13 – 22.
3. Быченко Д. Ю. Методологические основы исследования человеческого потенциала / Д. Ю. Быченко // Известия Саратовского университета. – 2011. Т. 11. Сер. Социология. Политология, вып. 2. – С. 56-60.
4. Гець В. М. Наслідки демографічних викликів для економічного зростання в Україні / В. Гець // Демографія та соціальна економіка. – К.: Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. В.М. Птухи – 2011 – №1(15). – С. 3-23.
5. Говоруха В. В., Мельников О.Ф. Проблемы професійної підготовки державних службовців: системний погляд / В. В. Говоруха, О. Ф. Мельников // Теорія та практика державного управління. – 2008. – Вип. 4. – С. 356-362.
6. Горкіна Л.П., 2009. Досвід та шляхи підвищення ефективності реалізації людського потенціалу в трансформаційній економіці України /Л. Горкіна // Вісник економічної науки України. – 2009. – №2. – С. 29-35.
7. Доклад о человеческом развитии 2016. Человеческое развитие для всех и каждого [Электронный ресурс] // United Nations Development Programme, NY. – Режим доступа: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016\\_RU\\_Overview\\_Web.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016_RU_Overview_Web.pdf).
8. Закон України "Про вищу освіту" (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, N 20, ст.134) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2984-1>.
9. Закон України "Про державну службу" (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 4, ст.43) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
10. Зубчик О. А. Якісна вища освіта: формування людського капіталу та підвищення конкурентоспроможності держави [Електронний текст] / О. А. Зубчик // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління. – 2014. – Вип. 1. – С. 25-28. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vknud\\_2014\\_1\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vknud_2014_1_9).
11. Зубчик О., Неліпа Д. Державний службовець – це "обличчя" держави [Електронний ресурс] / О. Зубчик, Д. Неліпа // Вісн. Журнал Верховної Ради України. – 2014. – № 14. – С. 13-14. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche\\_2014\\_14\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2014_14_5).
12. Калинина Т. В. Формирование человеческого потенциала /Т.В. Калинина // Философия XXI века междунар сб. науч. тр. / под общ ред О. И. Кирикова. – Воронеж, 2007. – С. 208-218.
13. Комплексний демографічний прогноз України на період до 2050 р. (колектив авторів) за ред. чл.-кор. НАНУ, д.е.н., проф. Е. М. Лібанової. – К.: Український центр соціальних реформ, 2006. – 138 с.
14. Коулман, Дж. Капитал социальный и человеческий/ Дж. Коулман // Общество, науки и современность. – 2001, № 3. – С. 126.
15. Людський розвиток регіонів України: аналіз та прогноз /За ред. Лібанової Е. М. Київ: Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України. 2007. – С. 24-55.
16. Національна доповідь про людський розвиток 2011 "Україна: на шляху до соціального залучення"[Електронний ресурс] // Програма розвитку ООН в Україні. – Режим доступу: <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home.html>.

17. Неліпа Д. В. Нормативно-правове регулювання професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / Д. В. Неліпа // Менеджер. – 2014. – №1. – С. 137-142.

18. Неліпа Д. В. Розвиток професійної підготовки державних службовців на основі компетентнісного підходу / Д. В. Неліпа // Держава та регіони. Сер.: Державне управління. – 2014, № 2. – С. 37-42.

19. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2016 р. № 674 "Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування". [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249368547>.

#### References

1. Bortnik S.M. (2012), "Activating human potential under the conditions of globalized economy", Ekonomichnyy forum, vol.3, pp. 453-458.
2. Bulanov V. (2011), "Human capital as a manifestation of human potential", Obshchestvo i ekonomika, vol.1, pp. 13 – 22.
3. Bychenko D. Ju. (2011), "Methodological fundamentals in human capital research", Izvestija Saratovskogo universiteta, vol. 11. Ser. Sociologija. Politologija, no.2, pp. 56-60.
4. Geyec V. M. (2011), "Impact of demographic changes on economic growth in Ukraine", Demografiya ta socialna ekonomika, vol.1(15), pp. 3-23.
5. Govoruxa V. V., Melnikov O.F. (2008), "Problems of training civil servants: a systematic view", Teoriya ta praktyka derzhavnogo upravlinnya, vol. 4, 356-362.
6. Gorkina L.P. (2009), "Experience and ways to improve the effectiveness of human potential in the Transformation economy in Ukraine", Visnyk ekonomichnoy nauky Ukrainy, vol.2, pp.29-35.
7. HumanDevelopmentReport 2016. HumanDevelopmentforEveryone. United Nations Development Programme,NY,USA[Online], available at: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016\\_human\\_development\\_report.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf)
8. Zakon Ukrainy "Pro vyshhu osvitu"(Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy) ["On Higher Education" (Supreme Council of Ukraine (VVR))], [Online], available at:<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2984-14>.
9. Zubchik O. A. (2014), "Quality of higher education: activating human capital and competitiveness of state", Visnyk Kyivskogo nacionalnogo universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Derzhavne upravlinnya, vol.1, pp. 25-28, [Online], available at:[http://nbuv.gov.ua/UJRN/vknud\\_2014\\_1\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vknud_2014_1_9).
10. Zubchik O., Nelipa D. (2014), "A civil servant – the "face" of the state", Viche, vol.14, pp.13-14, [Online], available at:[http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche\\_2014\\_14\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2014_14_5).
11. Kalinina T. V., (2007), "Human potential development", Filosofija XXI veka. Mezhdunar sb nauch tr., Voronezh, Russia, pp. 208-218.
12. Kompleksnij demografichnij prognos Ukraini na period do 2050 r. (kolektiv avtoriv)[Comprehensive demographic prognosis for Ukraine: in the period from 2006 until 2050]. NANU, Ukrain'skij centr social'nih reform, Kyiv, Ukraine, p. 138.
13. Koulman, Dzh. (2001), "Human and Social capital", Obshchestvo, nauki i sovremennost, vol.3, p.126.
14. Libanova E. M. (ed.) (2007), Lyudskij rozvytok regioniv Ukrainy: analiz ta prognos [Human resource development in Ukrainian regions: analysis and prognosis], Instytut demografiji ta social'nykh doslidzhen NAN Ukrainy, Kyiv, Ukraine..
15. Nacionalna dopovid pro lyudskij rozvytok 2011 "Ukrayina: na shlyaxu do socialnogo zaluchennya", 2011 [National Report on Human Development in the year 2011: Ukraine: Towards Social Inclusion]. Programa rozvytku OON v Ukraini, [Online], available at: <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home.html>.
16. Nelipa D. V., (2014), "Professional training regulations of civil servants and local government officials", Menedzher, vol.1, pp. 137-142.
17. Nelipa D. V., (2014), "Development of civil servants training on the basis of competence approach", Derzhava ta regiony. Ser.: Derzhavne upravlinnya, vol.2, pp. 37-42.
18. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 07 lypnya 2010 roku # 564 "Pro zatverdzhennya Polozhennya pro systemu pidgotovky ta pidvyshchennya kvalifikaciyi derzhavnykh sluzhbovciv i posadovykh osib miscevoho samovryaduvannya" [On approval of the system of training and retraining of civil servants and local government officials], [Online], available at:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-%D0%BF>.
19. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 27 veresnya 2016 r. # 674 "Deyadi pytannya reformuvannya systemy profesijnogo navchannya derzhavnykh sluzhbovtiv i posadovykh osib mistsevoho samovryaduvannya". [Some questions of reform of professional training of civil servants and local government officials][Online], [Online], available at:<http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249368547>.

Надійшла до редколегії 23.01.17

А.В. Замараєв, здобувач  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

### Методологічні аспекти визначення використання людського потенціалу в контексті професіоналізації державної служби в Україні

Аналізується методологія концепції розвитку людського потенціалу Програми розвитку ООН. Відзначається, що основними показниками концепції вважаються не тільки ВВП, а й критерії здоров'я і освіти. Автор використовує спосіб розрахунку індексу розвитку людського потенціалу, як інтегрального показника для визначення досягнень в сфері базового розвитку людини, для сфери державної служби в Україні.

Ключові слова: людський потенціал, кваліфікація державних службовців, ефективність державного управління, професійна освіта, людський капітал.

A. V. Zamaraev, PhD student  
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

### Methodological aspects of determining the use of human potential in the context of the professionalization of public service in Ukraine

Abstract. The concept of human development of the United Nations Development Program has been analyzed. It is noted that the main indicators of the concept are not only GDP, but also the criteria for health and education. The author used the method of calculating the index of human development as an integral indicator for determining achievements in the sphere of basic human development, for the sphere of public service in Ukraine.

Keywords: human potential, qualification of civil servants, efficiency of public administration, vocational education, human capital.

УДК 35:323:334

Д. Б. Киреев, соискатель  
Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев

### МЕХАНИЗМЫ УПРАВЛЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКОЙ В УКРАИНЕ: ГОСУДАРСТВО И РЫНОК

В статье исследовано развитие информационного общества и информационной экономики в Украине. Произведен сопоставительно-институциональный анализ информационной экономики. Рассмотрены механизмы управления информационной экономикой со стороны государства и рынка. Приведены данные, показывающие положение Украины в мировых рейтингах. Аргументировано, что существует потребность совершенствования механизмов реализации государственной политики в сфере информационной экономики.

Ключевые слова: механизмы государственного управления, информационное общество, информационная экономика, конкуренция, предпринимательство.

Несмотря на то, что происходит интенсивный процесс формирования мировой информационной экономики в условиях глобализации информационных, информационно-технологических и телекоммуникационных рынков, возникновения мировых лидеров информационной индустрии, превращения "электронной торговли" с помощью телекоммуникаций в средство ведения бизнеса, в Украине эти процессы имеют признаки только начальной стадии. В частности, наблюдается их несистемность и локальный характер [38]. Информационная экономика увеличивает риски [13].

Вопрос механизмов государственного управления информационной экономикой в Украине малоисследован. Несмотря на то, что информационная экономика в мире приобретает значительные темпы развития, а в Украине этого не происходит. Определение особенностей механизмов государственного управления и предложений относительно государственной поддержки и развития информационной экономики в Украине становится все более актуальным.

Система управления экономикой в Украине находится в процессе изменений. С одной стороны, это требует совершенствования механизма государственного управления экономикой в целом и информационной экономикой в частности. Требуется разработки принципиально новые подходы к формам и методам управления. Есть необходимость определения научно обоснованных нормативно-правовых аспектов государственного регулирования.

С другой стороны, организационно-экономическая структура субъектов хозяйствования в сфере информационной экономики в условиях глобализации и инновационного развития уже не отвечает современным объективным потребностям украинского общества. Во-

зникает необходимость создания эффективного информационного обеспечения общества. Целью исследования является определение механизмов развития информационной экономики в Украине и формирование предложений по их усовершенствованию.

**Анализ последних исследований.** Концептуальные основы механизмов реализации государственной политики раскрыты в трудах ведущих отечественных и зарубежных ученых [2]. В области государственного управления – это работы Г. Атаманчука [3], Р. Рудницкой, О. Сидорчука, О. Стельмаха и других [36]. Становление информационной экономики системно исследовали А. Маслов [24], Л. Мельник [25], Е. Николаев [23] и др. Важным аспектам функционирования и активизации информационного рынка, обоснованию влияния развития информационной экономики на социальные и экономические процессы в Украине посвящены работы Ю. Бажал [4], С. Гринкевич [10] и др. Вместе с тем, во многих работах находим, что термины "информационное общество" и "информационная экономика", "политика государства по развитию информационного общества" и "отраслевая политика в сфере ИТ" часто используются как взаимозаменяемые, хотя первое шире, и включает в себя второе. Это значит, что часто в современных работах их понятийные границы не определены.

Есть мнение, что существует три группы теорий информационной экономики и согласно которому, можно назвать таких авторов, принадлежащих каждой из групп: 1) теория международного информационного обмена (М. Маклюэн [23], З. Бжезинский [47], Э. Тоффлер [43], И. Мелюхин [26]; 2) теория сетевой экономики (М. Кастельс [20]); 3) теория экономики знаний (П. Дракер [22]). Также, теорию экономики знаний разрабатывают эксперты в рамках программы ООН [51].

© Киреев Д. Б., 2017

В современной научной литературе представлены отдельные аспекты информационного рынка. Одна часть работ посвящена социальным аспектам информационного общества (Т. В. Андрианов [1], А. И. Ракитов [1], Д. Белл [46]), вторая, довольно обширная, – техническим проблемам информатизации (Н. Винер [7]), третья – секторам информационного рынка, таким как связь, телевидение (здесь современные научные результаты украинских исследователей нам неизвестны). Только в последнее время стали появляться работы, в которых исследуются экономические проблемы эффективного построения информационного рынка и его инфраструктуры (А. С. Гринберг [9], С. М. Гуревич [11], Г. Б. Домненко [12]). Однако проблеме развития украинского информационного рынка в контексте государственного управления нашими учеными уделяется внимания пока недостаточно.

**Основная часть.** Сегодня распространенным является понимание информационной экономики как такой фазы развития общества, в которой главным продуктом производства является информация и знания [36]. Характерным является увеличение роли информации и знаний в жизни общества, возрастание доли информационных коммуникаций, продуктов и услуг в ВВП страны, создание глобального информационного пространства, где происходит эффективное информационное взаимодействие людей, в частности благодаря их доступу к мировым информационным ресурсам и потреблению соответствующих информационных продуктов и услуг [4]. Информационный сектор экономики составляют три подсектора: научно–образовательный, телекоммуникационный и технико–инновационный. Но, понятно, что структура современной информационной экономики намного более сложная, чем разделение на эти три подсектора. Ведь в нее входит производство и обслуживание электронной информационной техники и различные виды работ с информацией.

Развитые страны мира осознают необходимость новых подходов к собственному развитию и понимают преимущества информационной экономики. На исследования и разработки они направляют значительные финансовые средства, в том числе за счет бизнес–структур. Развитие современных информационно–коммуникационных технологий и увеличение количества самой информации – это определяющие факторы современной экономики [40]. Поскольку основным продуктом информационной экономики является интеллектуальные услуги и наукоемкие товары, наибольшую ценность представляют информация и знания [27]. Известно, что объем информации ежегодно в мире растет на треть. В среднем на человека в год в мире, по состоянию на 2002 г., производилось 2,5х10<sup>8</sup> байт информации [45]. За десять лет после опубликования этих данных, согласно сообщениям известных мировых компаний в 2012 г. на 7 млрд человек приходилось 6 млрд телефонов (данные компании "Ericsson", 2012), 6 млрд телевизионных установок (данные "Guinness Today", 2012), 2 млрд компьютеров (данные "Gartner", 2012), 2300000000 интернет–пользователей (данные "Internet World Stats", 2012) [39].

Отрасль ИКТ занимает важное место также и в экономике Украины. Ее составляющей является сектор информации и телекоммуникаций, в котором в конце 2014 г. работало более 114,3 тысячи субъектов хозяйствования различных форм собственности. Из них 13,3 тысячи – предприятий и 101 тысяча – предпринимателей. Количество работников этих субъектов хозяйствования насчитывала 306,3 тысячи человек, что составляет почти 3,5% общей численности работников,

занятых на субъектах хозяйствования в Украине, из них на предприятиях работало 192,7 тысячи человек. ВВП (по производственному методу), произведенный субъектами хозяйствования в секторе информации и телекоммуникаций за 2014 г., составил 3% (47421 млн. гривен) объема ВВП Украины, а за 9 месяцев 2015 г. – 3,1% (42765 млн. гривен или 1.6 млрд. долларов США) [33].

Для сравнения, расходы США на приобретение информации и информационных технологий еще 25 лет назад (в 1991 г.) составляли 112 млрд. долларов [19]. Согласно исследованиям IDC, затраты на публичные облачные (операционные) услуги в мире приблизятся в 2016 году к 100 млрд. долларов. Расходы на публичные облачные услуги в период 2013–2018 будут расти в пять раз быстрее, чем совокупные расходы на ИТ. Сегодня уже 16 из 100 крупнейших разработчиков ПО получают свыше половины своего дохода от облачной модели доставки. Третья платформа, таким образом – не только технологическая революция, но и революция в сфере потребления, в результате которой появляются новые бизнес–модели.

Украинские предприятия, работавшие по виду экономической деятельности "информация и телекоммуникации", в 2015 г. по динамике годового прироста привлеченных прямых иностранных инвестиций (акционерный капитал) в Украине вышли на первое место (2,3 млрд долл. США, достигнув 5,3% общего объема иностранных инвестиций на конец 2015 г.). В 2015 г. экспорт услуг в сфере телекоммуникаций, компьютерных и информационных услуг составил 1,5 млрд. долл. США, импорт почти в три раза меньше – 537,0 млн.) [33].

Для того, чтоб оценить результаты и потенциал информационной экономики стран, существуют специальные инструменты, среди которых одним из главных Лемещенко П., Шумских Е. называют метод сопоставительно–институционального анализа, когда количественные результаты исследований мировых институциональных единиц могут быть использованы в качестве базы эмпирических данных для проведения экономических, политологических, социологических исследований характеристик современного государства [22].

Развитие информационной экономики оценивается такими индексами, как инновационные индексы, индекс готовности к электронному правительству, индексы рынка ИКТ.

Индекс экономики знаний [49] определяется как среднее нормализованных баллов страны по ключевым переменным в трех составляющих – образование, инновации и ИКТ. Индекс экономики знаний измеряет деятельность во всех четырех составляющих.

Глобальный индекс инноваций (The Global Innovation Index) – это глобальное исследование и сопровождающий его рейтинг стран мира по показателю уровня развития инноваций [48]. Он составлен из 80 различных переменных, которые детально характеризуют инновационное развитие стран мира, находящихся на разных уровнях экономического развития. Показательными, по нашему мнению, можно считать ресурсы и условия для проведения инноваций (Innovation Input) – институты, человеческий капитал и исследования, инфраструктура, развитие внутреннего рынка, развитие бизнеса. Таким образом, достигнутые практические результаты осуществления инноваций (Innovation Output) – развитие технологий и экономики знаний, результаты творческой деятельности. Итоговый индекс представляет собой соотношение затрат и эффекта, что позволяет объективно оценить эффективность усилий по развитию инноваций в стране.

Индекс готовности электронного правительства (The UN Global E-Government Development Index) – комплексный показатель, оценивает готовность и возможности государственных структур в использовании информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) для предоставления государственных услуг гражданам и бизнесу (исследует степень охвата и качество интернет-услуг, уровень развития ИКТ-инфраструктуры, человеческий капитал) [51].

Индекс развития информационно-коммуникационных технологий (ICT Development Index) дает возможность изучить экономические процессы, социальные процессы, в сфере информационных технологий, связи и телекоммуникаций [50].

Данные по Украине в сравнении с некоторыми странами-соседями и в контексте стран мира и Европы, показано в Табл. "Украина в мировых рейтингах: сопоставительно-институциональный анализ информационной экономики".

**Таблица. Украина в мировых рейтингах: сопоставительно-институциональный анализ информационной экономики (Источники: доклады исследований [48; 49; 50; 51])**

| Место в рейтинге по Индексу / Страна                                   | ТОП 10 Мир                                                                                                      | ТОП 3 Европа                         | Украина | Польша | Беларусь | Российская Федерация |
|------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|---------|--------|----------|----------------------|
| Место в рейтинге Индекс экономики знаний (2012)                        | Швеция, Финляндия, Голландия, Тайвань, Дания, Норвегия, Австрия, Новая Зеландия, США, Германия                  | Швеция, Финляндия, Голландия         | 50      | 39     | 45       | 43                   |
| Место в рейтинге Глобальный индекс инноваций (2016)                    | Швейцария, Швеция, Великобритания, США, Финляндия, Сингапур, Ирландия, Дания, Нидерланды, Германия              | Швейцария, Швеция, Великобритания    | 56      | 39     | 79       | 43                   |
| Место в рейтинге Индекс готовности к электронному правительству (2016) | Великобритания, Австралия, Южная Корея, Сингапур, Финляндия, Швеция, Нидерланды, Новая Зеландия, Дания, Франция | Великобритания, Финляндия, Швеция    | 62      | 36     | 49       | 35                   |
| Место в рейтинге Индекс развития ИКТ (2015)                            | Южная Корея, Дания, Исландия, Великобритания, Швеция, Люксембург, Швейцария, Нидерланды, Гонконг, Норвегия      | Дания, Исландия, Великобритания      | 79      | 43     | 36       | 45                   |
| Место в рейтинге Индекс ценовой доступности ИКТ (2015)                 | Люксембург, Исландия, Гонконг, Великобритания, Германия, Швейцария, Мальта, Нидерланды, Южная Корея, Швеция     | Люксембург, Исландия, Великобритания | 72      | 51     | 38       | 48                   |

Развитие рынка информации неразрывно связано с развитием инновационной системы, экономики знаний. Каждый из субиндексов характеризует один из структурных элементов рынка информации. Рынок информации управляется со стороны государства и самоорганизацией. Какие же механизмы развития информационной экономики следует рассматривать в Украине? Здесь мы рассматриваем два направления – это политика государства по развитию информационного общества в целом и информационной экономики в частности, развитие конкуренции, создание государством условий для предпринимательства нового типа.

Во-первых, одной из составляющих общегосударственной экономической политики является политика государства по развитию информационного общества, которая и определяет принципы государственного управления развитием информационной экономики [31]. В первую очередь следует рассматривать механизмы государственного управления [21]. В теории государственного управления считается, что "механизмы государственного управления – это сложная система государственных органов, организованных в соответствии с определенными принципами для осуществления задач государственного управления, "инструмент" реализации исполнительной власти государства" [3]. Они характеризуют государственную политику. Сегодня в Украине государственную политику в сфере ИТ реализует Агентство по вопросам электронного управления. Агентство является центральным органом исполнительной власти, который отвечает за развитие ИТ отрасли в Украине, создает соответствующие планы, обрабатывает и согласовывает проекты нормативных документов по развитию отрасли. В структуре Министерства экономического развития и торговли появился департамент цифровой экономики. Перед новым подразделением Минэкономразвития стоят несколько задач: развитие широкополосного доступа в интернет, создание информационного общества и др. Национальная комиссия, осуществляющая государственное регулирование в сфере связи и информатизации является органом государственного регулирования в сфере телекоммуникаций, информатизации, пользования радиочастотным ресурсом и предоставления услуг почтовой связи. Осуществляет полномочия органа лицензирования, разрешительного органа, регуляторного органа и органа государственного надзора (контроля). Законодательным обеспечением деятельности сферы ИКТ занимается Комитет по вопросам информатизации и связи Верховной Рады Украины (развитие информационного общества, электронное управление, электронный документооборот, электронная цифровая подпись, национальная система электронных информационных ресурсов, телекоммуникации, индустрия программирования, кибербезопасность, использование радиочастотного ресурса Украины). Центральным органом исполнительной власти реализующим государственную политику в сфере интеллектуальной собственности, является Государственная служба интеллектуальной собственности Украины.

Основными нормативными документами, регулирующими деятельность в сфере информатизации [29]: "Национальная программа информатизации"; законы Украины: от 04.02.1998 № 75/98-ВР "О Концепции Национальной программы информатизации", от 04.02.1998 № 74/98-ВР "О Национальной программе информатизации"; постановления и распоряжения Правительства: от 25.07.2002 № 1048 "Об утверждении Порядка проведения экспертизы Национальной программы информатизации".

Основные нормативные документы, регулирующие деятельность в сфере информатизации [29]: "Национальная программа информатизации"; законы Украины: от 04.02.1998 № 75/98-ВР "О Концепции Национальной программы информатизации", от 04.02.1998 № 74/98-ВР "О Национальной программе информатизации"; постановления и распоряжения Правительства: от 25.07.2002 № 1048 "Об утверждении Порядка проведения экспертизы Национальной программы информатизации".

зации и отдельных ее задач (проектов)", от 18.12.2001 № 1702 "Об утверждении Порядка формирования и выполнения отраслевой программы и проекта информатизации", от 21.02.2001 № 54-р "Об утверждении государственных заказчиков региональных программ и проектов информатизации", от 16.11.1998 № 1815 "Об утверждении Порядка локализации программных продуктов (программных средств) для выполнения Национальной программы информатизации", от 31.08.1998 № 1352 "Об утверждении Положения о формировании и выполнении Национальной программы информатизации", от 16.02.1998 № 160 "О мерах по усилению контроля за обоснованностью проектов информатизации деятельности центральных органов исполнительной власти".

Как видим, в Украине приоритетность развития информационной экономики определена на самом высоком уровне управления [6]. Несмотря на то, что Закон Украины "Об информации" [15] был принят еще в 1992 г., анализируя и выделяя характерные признаки информационной экономики, отечественные эксперты С. Гринкевич та О. Иляш определили, что "приоритетность развития информационной экономики на самом высоком уровне управления в Украине регламентирована только с 2007 г." [10, с. 58]. Именно тогда был принят отдельный законодательный документ – Закон Украины "Об основных принципах развития информационного общества в Украине на 2007– 2015 годы" [17]. Закон определил основные причины недостаточного развития информационного общества в Украине. В нем четко обозначены задачи, цели и направления его развития, а также основы национальной политики развития информационного общества. Подчеркнута необходимость законодательного обеспечения, организационно-правовых основ развития информационной экономики (институциональных, организационных, ресурсных). А также обозначена потребность в механизмах интеграции Украины в мировое информационное пространство.

Следующим важным документом, который отражает особенности влияния информационной экономики на развитие украинского общества, является "Доктрина информационной безопасности Украины", утвержденная Указом Президента Украины от 8 июля 2009 № 514/2009 [44]. В ней были определены основные принципы информационной безопасности Украины, жизненно важные интересы в информационной сфере для граждан, общества, государства, основные реальные и потенциальные угрозы информационной безопасности Украины, а также направления государственной политики в сфере информационной безопасности. Но в 2014 г. этот документ перестал действовать. Вместе с ним и Доктрина. Согласно Распоряжению Кабинета Министров Украины от 15 августа 2007 № 653-р., вопросы развития информационного общества (информационной экономики) должны были быть учтены Государственной программой экономического и социального развития Украины на 2012 г. и основных направлений развития на 2013 і 2014 годы [35]. Но, как отмечают эксперты, перечень задач, которые необходимо решить в рамках развития информационного общества, количественных и качественных показателей эффективности государственной политики является весьма ограниченным [10, с. 57]. Это "сужает сущность и содержательность процесса развития информационного общества и оценивания его развития, что противоречит Закону Украины "Об Основных принципах развития информационного общества в Украине на 2007– 2015 годы" [10, с. 57]. В частности, к показателям эффективности государственной политики в сфере развития информационного общества не включен, например, "показатель

уровня конкурентоспособности рынка информационных технологий, доли научно-исследовательских организаций сферы информационных технологий, уровня соблюдения авторских прав на программное обеспечение, уровня применения информационных технологий в учреждениях образования, здравоохранения, уровня инновационной активности" [10, с. 58].

Кроме того, принята новая редакция Закона Украины "О научной и научно-технической деятельности" [16]. Из старой редакции в принятом законе осталась важная норма – что государство должно выделять из бюджета на науку не менее 1,7% ВВП. Закон требует наращивать расходы на науку, чтобы достичь в перспективе совокупных расходов на научные исследования и разработки 3% ВВП. Но предусмотренные Законом Украины "О государственном бюджете Украины на 2016 год" расходы государственного бюджета составили 0,16% ВВП (3676 743,4 тыс. грн), тогда как в 2014 году этот показатель был почти вдвое больше – 0,28% ВВП [14]. Итак, фактом является недостаточность государственных финансовых ресурсов для надлежащего развития информационной экономики, несвоевременность выполнения задач по созданию надлежащих условий развития рынка информационных услуг.

Но эксперты утверждают, что законодательство в сфере высоких технологий в Украине безнадежно отстает. Поэтому парламент должен в комплексе принять законы, которые бы стали основой значительного роста отрасли. Это 5–7 законопроектов, которые должны сделать отечественное законодательство благоприятным для развития информационных технологий в стране. По мнению А. Данченка, председателя парламентского комитета по информатизации и связи, это такие: "О доступе к инфраструктуре объектов строительства, транспорта, электроэнергетики для развития телекоммуникационных сетей" (№4159), "Об электронных коммуникациях" (№3549–1), "Об электронных доверительных услугах" (№4685), "Об облачных вычислениях" (№4302), "Об основных принципах обеспечения кибербезопасности Украины" (№2126а). И еще два – производные от законопроекта об электронных коммуникациях, которые предлагают внести необходимые изменения в налоговый и таможенный кодексы [8].

Поскольку, в информационной экономике средствами производства становятся средства коммуникации, В. Иноземцев прокомментировал это факт следующим образом: "Экономика и социальная жизнь строится сегодня не вокруг накопления, процесса, связывающего прошлое с будущим, а вокруг коммуникаций, имеющих только настоящее" [18]. В этой связи, кроме механизмов государственного управления, среди механизмов развития информационной экономики следует рассматривать механизмы самоорганизации, чреди которых – партнерство и конкуренция. Они создают среду для возникновения предпринимательства нового типа [24]. Такое предпринимательство действует в условиях глобальности, высокой производительности и изменения способа получения прибыли. Глобальность представляет возможность субъектам хозяйствования работать как единое целое в реальном времени в мировом масштабе. Капитал свободно перемещается между странами, а страны могут использовать этот капитал в реальном времени. Высокая производительность возникает благодаря использованию всех видов ресурсов без временных и территориальных ограничений. Происходит смена такого способа получения как получение эффекта масштаба на использование скорости инноваций и способности привлекать и удерживать клиентов. Развитие сферы информационной экономики так-

же зависит от появления новых производственных сил, которые существенно меняют материально-техническую базу производства за счет привнесения в нее автоматизации, информационных ресурсов и компьютерной техники с глобальной сетью Интернет [28]. Происходят структурные изменения на макро- и микроэкономическом уровнях [41]. На микроуровне такое изменение означает появление предпринимательства нового типа, функционирующего в сети Интернет, которое использует отдельно функционирующих и территориально обособленных работников, а также, почти не имеет материальных активов (так работают виртуальные корпорации). "Благодаря этому информация сегодня рассматривается в качестве одного из важнейших ресурсов развития общества наряду с материальными, энергетическими и людскими. В процессе создания информационных товаров их основой выступает интеллект, который представляет собой способность человека создавать новые знания" [22, с. 155]. Поэтому, Лемещенко П., Шумских Е. считают, что при использовании традиционных видов ресурсов и продуктов, люди должны знать: "где находятся информационные ресурсы, сколько они стоят, кто ими владеет, кто в них нуждается, насколько они доступны" [22, с. 157]. Ответы на эти вопросы можно получить при наличии развитого рынка информационных продуктов и услуг. Достаточно полная структура информационного рынка предложена С. Гуревичем [11, с. 12]. Эта структура может быть применима и при характеристике информационного рынка в Украине.

**Заключение.** Нами рассмотрена информационная экономика Украины, приведен анализ состояния по показателям мировых рейтингов, раскрыты инструменты анализа. Выводы говорят о следующих выигрышных позициях Украины. Во-первых, Украина имеет развитый человеческий капитал, наличие высококвалифицированных кадров, имеющие потенциал внедрения новых технологий. Во-вторых, есть потенциал для динамичного рывка в развитии по доле домохозяйств, имеющих доступ к Интернету дома, количество интернетпользователей на 100 жителей растет. В третьих, относительно дешёвая стоимость корзины ИКТ-услуг. Что касается возможностей и нужд развития – во-первых, Украина нуждается в создании эффективной институционально-инновационной инфраструктуры (принятие нормативно-правовых актов; формирование общественной среды, построенной на инициативе внедрения инноваций, направленная не на копирование технологий; поддержка конкуренции в сфере науки и техники; развитие венчурного механизма, развитие государственно-частного партнерства, рост уровня наукоемкости. Нужна массовизация беспроводного Интернета, доступность его не только дома, но и в любой точке города. Кроме того, снижение и преодоление асимметричности информации, эффективный менеджмент этой сферы в целом и, соответственно, компаний, создание новой модели использования ИКТ-технологий. Таким образом, чтобы сократить разрыв между Украиной и развитыми странами (которые, как правило, занимают позиции с 1 по 30 в мировых рейтингах) необходимо не только знать историю становления и развития рынка информации, но и оценивать перспективу, правильно выбрав стратегию и реализовывая действительно эффективные предложения по развитию информационной экономики. Механизмы развития информационной экономики в Украине следует рассматривать как механизмы государственного управления (практические меры, средства, рычаги, стимулы со стороны государства) и негосударственные механизмы (конкуренцию и партнерство).

**В перспективе,** в детальном научном анализе нуждаются показатели развития информационной экономики – годовые обороты соответствующих информационных рынков, прибыли их участников, их рыночная капитализация. Также считаем, что есть необходимость в научном сравнительном анализе украинской практики с зарубежным опытом, в том числе в части, касающейся гармонизации украинского и европейского законодательства.

#### Список використаних джерел

1. Андрианов, Т. В. Информатизация общества и бизнес / Т. В. Андрианов, А. И. Ракитов. – М., 1992.
2. Арістова І.В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти: монографія. – Харків: Вид-во УН-ту внутр. Справ, 2000. – 368 с.
3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М.: Юридическая литература, 1997. – 400 с. – С. 86.
4. Бажал Ю. Інформаційна економіка. – Режим доступу: [http://www.ekmair.ukma.kiev.ua/bitstream/123456789/2430/1/Bazhal\\_Informatsiyna\\_ekonomika.pdf](http://www.ekmair.ukma.kiev.ua/bitstream/123456789/2430/1/Bazhal_Informatsiyna_ekonomika.pdf)
5. Белл Деніел. Прихід постіндустріального суспільства / Белл. Деніел // Сучасна зарубіжна соціальна філософія. – К., 1996. – С. 194–251.
6. Березовська І. Р., Русак Д. М. Державна інформаційна політика України та основні напрями її вдосконалення // Міжнародні відносини. Серія "Економічні науки". 2014. № 4. – Режим доступу: [http://journals.iir.kiev.ua/index.php/ec\\_n/issue/view/132](http://journals.iir.kiev.ua/index.php/ec_n/issue/view/132).
7. Винер, Н. Кибернетика, или управление и связь в животном и машине / Н. Винер. 2-е изд. – М.: Наука; 1983.
8. ВР рассмотрит ряд революционных в области IT законопроектов // Газета День. 19 сентября, 2016. – Режим доступу: <https://day.kyiv.ua/ru/news/190916-vr-rassmotrit-ryad-revolucionnyh-v-oblasti-it-zakonoproektov>.
9. Гринберг, А. С. Информационные технологии организации и управления внешнеэкономической деятельностью: учеб. пособие / А. С. Гринберг, Л. Е. Тимошек. – Минск, 1996. – 116 с.
10. Гринкевич С. С., Іляш О. І. Теоретико-прикладні аспекти становлення інформаційної економіки в Україні // Стратегічні пріоритети, № 1 (34), 2015 р. С. 57–58.
11. Гуревич, С. М. Экономика отечественных СМИ / С. М. Гуревич. 23-е изд., перераб и доп. – М., 2004. – 288 с.
12. Домненко, Г. Б. Производство информационных благ в современной экономике: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01 / Г. Б. Домненко // Моск. гос. ун-т. М., 2007. – 29 с.
13. Думная Н.Н. Информационная экономика: усиление экономических рисков // Экономика. Налоги. Право. 2013. №4. С.13–19.
14. Закон України "Про Державний бюджет України на 2016 рік" // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/928-19>
15. Закон України "Про інформацію" // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>
16. Закон України "Про наукову і науково-технічну діяльність" // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/848-19>
17. Закон України "Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007– 2015 роки" // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/537-16>
18. Иноземцев В.Л. На рубеже эпох. Экономические тенденции и их неэкономические следствия. – М.: ЗАО "Издательство "Экономика", 2003. – 776 с.
19. Иноземцев В.Л. Расколотая цивилизация: системные кризисы индустриальной эпохи // Вопросы философии. – № 5. – 1999. – С. 3–18.
20. Кастельс Мануель. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / М. Кастельс ; пер. с англ., под науч. ред. О. И. Шкаратана. – М., 2000. – С. 27.
21. Корнієнко В. О. Державна інформаційна політика в контексті глобальних викликів // XLV науково-технічна конференція гуманітарних підрозділів. – Вінниця: ВНТУ, 2016. – Режим доступу: <http://conferences.vntu.edu.ua/index.php/all-hum/all-hum-2016>.
22. Лемещенко П., Шумских Е. Информационная экономика: мировые тенденции и специфика развития в Республике Беларусь // Наукові праці Донецького національного технічного університету. Сер.: Економічна. – 2014. – № 1. – С. 154–163.
23. Маклюэн Г. М. Понимание Медиа: Внешние расширения человека / Пер. с англ. В. Николаева; Зкл. ст. М. Вавилова. – М.; Жуковский: "КАНОН-пресс-Ц", "Кучково поле", 2003. – 464 с.
24. Маслов А. Теорія інформаційного суспільства як методологічна основа теорії інформаційної економіки. – Режим доступу: [http://papers.univ.kiev.ua/ekonomika/articles/Information\\_society\\_theory\\_as\\_a\\_methodological\\_basis\\_of\\_the\\_information\\_economy\\_theory\\_13978.pdf](http://papers.univ.kiev.ua/ekonomika/articles/Information_society_theory_as_a_methodological_basis_of_the_information_economy_theory_13978.pdf).
25. Мельник М. Сутність поняття "державна політика розвитку інформаційного суспільства": узагальнення європейських та вітчизняних трактувань // Науковий вісник "Демократичне врядування". 2012. Вип. 9. – Режим доступу: [http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnik9/fail/Melnyk.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik9/fail/Melnyk.pdf).

26. Мелюхин И. С. – Информационное общество и государство [Электронный ресурс] / И. С. Мелюхин. – Режим доступа : <http://www.relcom.ru/Archive/1997/ComputerLaw/State.htm>.
27. На шляху до "розумного суспільства": інформаційні технології як фактор суспільних перетворень в Україні: аналітична доповідь / М.А. Ожеван, С.Л. Гнатюк; за ред. Д.В. Дубова. – К.: НІСД, 2011. 25 с.
28. Негодченко В. Основні напрями державної інформаційної політики в Україні // Підприємництво, господарство і право: щоміс. наук.-практ. госп.-прав. журн. – Київ, №4, 2016. С. 77–81.
29. Нестеряк Ю.В. Нормативно-правові основи державної інформаційної політики України в умовах розвитку інформаційного суспільства // Теорія та практика державного управління. 2012. Вип. 4(39). – С. 111–119.
30. Носова Т. Ю. Конкурентоспособность сетевых структур // Информационные технологии: наука, техника, технология, образование, здоровье: ма-лы XVI междунар. наук. Практ. конф. Харьков: НТУ "ХПИ". 2008. – С. 184.
31. Пахнін М. Л. Принципи, завдання та інструменти державної інформаційної політики України в сучасних умовах // Теорія та практика державного управління. Вип. 3(46). С.1–9.
32. Пожуєв В.І. Формування державної інформаційної політики в умовах глобалізації // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2010. Вип. 43. С. 4–12.
33. Постанова Верховної Ради України "Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Реформи галузі інформаційно-комунікаційних технологій та розвиток інформаційного простору України". – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1073-19>.
34. Приходченко Л. Сутність понять механізмів держави, державного управління та державного регулювання // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. / ОРІДУ. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. Вип. 3 (35). С. 61–68.
35. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження плану заходів з виконання завдань, передбачених Законом України "Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки": розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.08.2007 р. № 653-р. // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/653-2007-%D1%80>.
36. Рудницька Р.М., Сидорчук О.Г., Стельмах О.М. Механізми державного управління: сутність і зміст. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
37. Славин Б.Б. Эпоха коллективного разума: О роли информации в обществе и о коммуникационной природе человека. Изд.2. URSS. 2014. 320 с.
38. Соснін О.В. Державна інформаційна політика і національні інформаційні ресурси // Аналітичні матеріали НІСД при Президентові України. – Режим доступу: [http://old.niss.gov.ua/book/D\\_p2.htm](http://old.niss.gov.ua/book/D_p2.htm).
39. Социальные сети и виртуальные сетевые сообщества: Сб. науч. тр. / РАН ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед. Отв. ред. Верченков Л. Н., Ефременко Д. В., Тищенко В. И. – М., 2013. – 360 с.
40. Степанов В. Ю. Вплив сучасного суспільства на інформаційну політику держави // Економіка та держава. 2012. № 12. С. 95–97.
41. Сухарев О.С. Институциональная экономика: теория и политика. М.: Наука, 2008. – 863 с.
42. Токар О. Державна інформаційна політика: проблеми визначення концепту // Політ. менеджмент. 2009. № 5. С. 131–141
43. Тоффлер Е. Третья волна / Е. Тоффлер; Пер. з англ. А. Євси. – К.: Всесвіт, 2000. – 453 с.
44. Указ Президента України "Про Доктрину інформаційної безпеки України". – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/514/2009>.
45. Федорчук О. В. Класифікація механізмів державного управління // Демократичне врядування: зб. наук.пр. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2008. Вип. 1. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O\\_Fedorchak.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf).
46. Bell, D. The coming of post-industrial society / D. Bell. N.Y., 1973.
47. Brzezinski Zb. Between Two Ages / Brzezinski Zb/ – New York, 1970.
48. Global Innovation Index, 2016. – Режим доступу: <https://www.globalinnovationindex.org/analysis-indicator>.
49. Knowledge Economy Index (KEI) 2012 Rankings, World Bank. Sunday, 01 January 2012. – Режим доступу: <https://knoema.com/WBKEI2013/knowledge-economy-index-world-bank-2012>.
50. Measuring the Information Society Report 2015. – Режим доступу: <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/misr2015/MISR2015-w5.pdf>.
51. UN E-Government Survey 2016. – Режим доступу: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/reports/un-e-government-survey-2016>.
52. Berezovska I. R., Rusak D. M. (2014), "State Information Policy of Ukraine and the main parameters of improvement", *Mizhnarodni vidnosyny. Seriya "Ekonomichni nauky"* [Online], Vol. 4, available at: [http://journals.iir.kiev.ua/index.php/ec\\_n/issue/view/132](http://journals.iir.kiev.ua/index.php/ec_n/issue/view/132).
53. Vyner, N. (1983), *Kybernetyka, yly upravlenye y svyaz' v zhyvotnom y mashyne* [Cybernetics or control and communication in an animal and a machine], M.: Nauka, RU.
54. Hazeta Den' (2016), VR rassmotryt ryad revolyutsionnykh v oblasti IT zakonoproektov [Parliament will consider a number of revolutionary bills in the field of IT] [Online], available at: <https://day.kyiv.ua/ru/news/190916-vr-rassmotrit-ryad-revolucionnykh-v-oblasti-it-zakonoproektov>.
55. Hrynberh, A. S. (1996), *Informatsionnye tekhnologii orhanyzatsii i upravleniya vneshneekonomicheskoy deyatel'nost'yu* [Information technologies of organization and management of foreign economic activity], Minsk, Belarussia, 116 p.
56. Grinkevich S. S., Ilyash O. I. (2015), "Theoretical and Applied Aspect of the Establishment of the Informational Economy of Ukraine", *Strategichni priroriteti*, vol. 1 (34), pp. 57–58.
57. Gurevich, S. M. (2004), *Ekonomika otechestvennykh SMI* [Economy of domestic media], 23-e izd., pererab i dop., M., RU, 288 p.
58. Domnenko, G. B. (2007), "The production of information goods in the modern economy", Abstract of Ph.D. dissertation, 08.00.01, Moscow State University named after Lomonosov, M., 29 p.
59. Dumay N.N. (2013), "Information economy: strengthening economic risks", *Ekonomika. Nalogi. Pravo*. Vol.4, pp.13–19.
60. The Verkhovna Rada of Ukraine (2016), The Law of Ukraine "On the State Budget of Ukraine for 2016" [Online], available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/928-19>.
61. The Verkhovna Rada of Ukraine (1992), The Law of Ukraine Zakon Ukrayiny "On information" [Online], available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
62. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine Zakon Ukrayiny "On scientific and technical activity" [Online], available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/848-19>.
63. The Verkhovna Rada of Ukraine (2007), The Law of Ukraine Zakon Ukrayiny "On the Fundamentals of Information Society in Ukraine in 2007–2015" [Online], available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/537-16>.
64. Ynozemtsev V.L. (2003), *Na rubezhe epokh. Ekonomicheskyye tendentsyy y ykh neekonomicheskyye sledstviya* [At the turn of the ages. Economic trends and their non-economic consequences], M., RU, 776 p.
65. Inozemtsev V.L. (2003), "Split civilization: systemic crises of the industrial era", *Voprosy filosofii*, vol. 5, pp. 3–18.
66. Kastels Manuel (1977) *Informatsionnaya epoha: ekonomika, obschestvo i kultura* [Information era: economy, society and culture], M., RU, p. 27.
67. Korniyenko V. O. (2016), "State information policy in the context of global threats", *XLV naukovu-tekhnichna konferentsiya humanitarnykh pidrozdiliv*, Vinnytsya: VNTU, [Online], available at: <http://conferences.vntu.edu.ua/index.php/all-hum/all-hum-2016>.
68. Lemeschenko P., Shumskiy E. (2014), "Information Economy: World: Trends and Development Specifics in the Republic of Belarus", *Naukovyi pratsi Donetskogo natsionalnogo tekhnichnogo universitetu*. Ser.: Ekonomichna, Vol. 1. pp. 154–163.
69. Maklyuen G. M. (2003), *Ponimanie Media: Vneshnie rasshireniya cheloveka* [Media Understanding: External Human Expansions], M., RU, 464 p.
70. Maslov A. (2005), *Teoriya informatsionnoho suspi'l'stva yak metodologichna osnova teorii informatsionnoy ekonomiky* [Theory of Informational Suspension yak methodological basis of the theory of information economy] [Online], available at: [http://papers.univ.kiev.ua/ekonomika/articles/Information\\_society\\_theory\\_as\\_a\\_methodological\\_basis\\_of\\_the\\_information\\_economy\\_theory\\_13978.pdf](http://papers.univ.kiev.ua/ekonomika/articles/Information_society_theory_as_a_methodological_basis_of_the_information_economy_theory_13978.pdf).
71. Mel'nyk M. (2012), "The essence of the concept of "public policy of the Information Society": synthesis of European and domestic treatments", *Naukovyy visnyk "Demokratichne vryaduvannya"*, Vol. 9, [Online], available at: [http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo\\_1/visnik9/fail/Melnyk.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik9/fail/Melnyk.pdf).
72. Melyuhin I. S. (1997), – *Informatsionnoe obschestvo i gosudarstvo* [Online], available at: <http://www.relcom.ru/Archive/1997/ComputerLaw/State.htm>.
73. Ozhevan M.A., Hnatyuk S.L. (2011), *Na shlyakhu do "rozumnoho suspi'l'stva": informatsiyni tekhnolohiyi yak faktor suspi'l'nykh peretvoren' v Ukrayini: analitychna dopovid'* [Towards a rational society, information technology as a factor of social transformation in Ukraine: Analytical Report], Kyiv, Ukraine, 25 p.
74. Nehodchenko V. (2012), "The main directions of state information policy in Ukraine", *Pidpryemnytstvo, hospodarstvo i pravo: shchomis. nauk.-prakt. hosp.-prav. zhurn*, Kyiv, vol. 4, pp. 77–81.
75. Nesteryak Yu.V. (2012), "Legal basis of public information policy of Ukraine in the development of the information society", *Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya*, Vol. 4(39). pp. 111–119.
76. Nosova T. Yu. (2008), "Competitiveness of Network structures", *Informatsionnye tekhnologii: nauka, tekhnika, tekhnologiya, obrazovanie, zdorove*, Harkiv, Ukraine, pp. 184.
77. Pakhnin M. L. (2015), "Principles, objectives and instruments of the state information policy of Ukraine in modern conditions", *Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya*, Vol. 3(46), pp.1–9.
78. Pozhuyev V.I. (2010), "Formation of state information policy in the context of globalization", *Humanitarnyy visnyk Zaporiz'koy derzhavnoyi inzhenernoyi akademiyi*, Vol.43, pp. 4–12.

## References

1. Andryanov, T. V. (1992), *Informatzatsyya obshchestva i biznes*, [Informationization of society and business], M., RU.
2. Aristova I.V. (2000), *Derzhavna informatsiyna polityka: orhanizatsiyno-pravovi aspekty: monohrafiya* [State information policy, institutional and legal aspects: Monograph], Kharkiv, Ukraine, 368 p.
3. Atamanchuk H.V. (1997), *Teoriya hospodarstvennoho upravleniya* [The theory of public administration], M., RU, 400 p.
4. Bazhal Yu. (2005), *Informatsiyna ekonomika* [Information Economy] [Online], available at: [http://www.ekmair.ukma.kiev.ua/bitstream/123456789/2430/1/Bazhal\\_Informatsiyna\\_ekonomika.pdf](http://www.ekmair.ukma.kiev.ua/bitstream/123456789/2430/1/Bazhal_Informatsiyna_ekonomika.pdf).
5. Bell Deniel (1996), "The coming post-industrial society", *Suchasna zarubizhna sotsial'na filosofiya*, Kyiv, Ukraine, pp. 194–251.

33. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine "About the recommendations of parliamentary hearings on the theme: "Reform of the galusies of information-communal technologies in the development of the informational scope of Ukraine", [Online], available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1073-19>

34. Prykhodchenko L. (2008), "The essence of the concepts of the mechanisms of the state, public administration and state regulation", Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnya: zb. nauk. pr., Odesa, Ukraine, Vol. 3 (35), pp. 61–68.

35. Cabinet of Ministers of Ukraine (2007), Order of Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of a plan of the tasks perebacheniy Law of Ukraine "On the activities of the Information suspilstva in Ukraine for 2007-2015", Kyiv, Ukraine, Vol. 653–r, [Online], available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/653-2007-%D1%80..>

36. Rudnyts'ka R.M., Sydorchuk O.H., Stel'makh O.M. Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnya: sutnist' i zmist [The mechanisms of governance: the nature and content.], L'viv, Ukraine, 28 p.

37. Slavin B.B. (2014), Epoha kolektivnogo razuma: O roli informatsii v obschestve i o kommunikatsionnoy prirode cheloveka [The era of collective intelligence: the role of information in society and the communicative nature of man], M., RU, 320 p.

38. Sosnin O.V. (2013), "State information policy and national information resources", Analitichni materialy NISD pry Prezydentovi Ukrainy, [Online], available at: [http://old.niss.gov.ua/book/D\\_p2.htm](http://old.niss.gov.ua/book/D_p2.htm).

39. Sotsialnyie seti i virtualnyie setevyie soobshchestva: Sb. nauch. tr. / RAN INION. Tsentr sotsial. nauch.–inform. issled. Otv. red. Verchenov L. N., Efremenko D. V., Tischenko V. I. – M., 2013. – 360 p.

40. Stepanov V. Yu. (2008), "The impact of modern society on information policy", Ekonomika ta derzhava, Vol.12. S. 95–97.

41. Suharev O.S. (2008), Institucionalnaya ekonomika: teoriya i politika [Institutional Economics: Theory and Politics], M.: Nauka, 2008. – 863 p.

42. Tokar O. (2007), "Public information policy: the problem definition of the concept", Polit. menezhment, Vol.5. pp. 131–141

43. Toffler E. (2000), Tretya khvylya [The Third Wave], Kyiv, Ukraine, 453 p.

44. Decree of the President of Ukraine "On the Doctrine of informatiionny security of Ukraine", [Online], available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/514/2009..>

45. Fedorchak O. V. "Classification of mechanisms of state control", Demokratichne vryaduvannya: zb. nauk.pr. L'viv, Vol.1, [Online], available at: [http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O\\_Fedorchak.pdf..](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf..)

46. Bell, D. The coming of post-industrial society / D. Bell. N.Y., USA.

47. Brzezinski Zb. Between Two Ages, New York, USA, p. 4.

48. Global Innovation Index, 2016, [Online], available at: <https://www.globalinnovationindex.org/analysis-indicator>.

49. Knowledge Economy Index (KEI) 2012 Rankings, World Bank. Sunday, 01 January 2012, [Online], available at: <https://knoema.com/WBKEI2013/knowledge-economy-index-world-bank-2012>.

50. Measuring the Information Society Report 2015, [Online], available at: <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/misr2015/MISR2015-w5.pdf>

51. UN E-Government Survey 2016, [Online], available at: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/reports/un-e-government-survey-2016>.

Надійшла до редколегії 09.02.17

Д. Б. Кіреєв, здобувач

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

### МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЮ ЕКОНОМІКОЮ В УКРАЇНІ: ДЕРЖАВА І РИНОК

У статті досліджено розвиток інформаційного суспільства та інформаційної економіки в Україні. Зроблено порівняльно-інституціональний аналіз інформаційної економіки. Розглянуто механізми управління інформаційної економікою з боку держави і ринку. Наведено дані, що показують становище України в світових рейтингах. Аргументовано, що існує потреба вдосконалення механізмів реалізації державної політики в сфері інформаційної економіки.

Ключові слова: механізми державного управління, інформаційне суспільство, інформаційна економіка, конкуренція, підприємництво.

D. Kireev, PhD student

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

### MECHANISMS OF MANAGEMENT OF INFORMATION ECONOMICS IN UKRAINE: STATE AND MARKET

The article studies the level and dynamics of the development of the information society and information economy in Ukraine. A comparative-institutional analysis of the information economy has been carried out. The mechanisms of information economy management by the state and the market are considered. The data showing the position of Ukraine in world rankings are given. It is argued that there is a need to improve the mechanisms for implementing state policy in the field of information economy.

Keywords: mechanisms of state administration, information society, information economy, competition, entrepreneurship.

УДК: 35.886

В. М. Матвієнко, магістр

Національна академія державного управління при Президентові України, Київ

### АНТИКРИЗОВЕ УПРАВЛІННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті проаналізовано теоретичні та методологічні основи державного антикризового управління розвитку регіонів України. Проведено аналіз нормативно-правових документів котрі містять положення, які стосуються необхідності запровадження та вдосконалення системи планування як на державному, так і регіональному рівні. Визначено, що соціально-економічна криза призвела до перерозподілу управлінських повноважень між центром і регіонами з поступовим розширенням прав останніх, та змусила кожен регіон шукати власні шляхи виходу зі сформованої кризової ситуації, не сподіваючись на дотації "зверху". З'ясовано, що регіональна політика країн ЄС, припускає наявність скоординованого управлінського підходу, та має на меті зменшення відмінностей у розвитку різних регіонів і відсталості найбільш відсталіх областей. Досліджено досвід Польщі у використанні механізмів антикризового управління в регіональному розвитку, та визначено, що Польща побудувала сильний фундамент, який зараз вдало функціонує та запобігає появі кризи. Визначено, що антикризове управління на рівні регіону в Польщі ґрунтується на застосуванні провідних механізмів. На основі проведених досліджень запропоновано технологію антикризового менеджменту в управлінні регіонами.

Ключові слова: криза в соціально-економічному середовищі, державне антикризове управління, децентралізація, державна регіональна політика.

**Постановка проблеми.** В умовах трансформаційних перетворень в Україні, загострюється питання створення ефективної системи антикризового управління. Прийняття Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" поставило перед громадами низку нових завдань по формуванню спроможних територіальних громад, що в перспективі впливає на соціально-економічний розвиток кожної новоутвореної первинної адміністративно-територіальної одиниці. Регіони набувають нової ознаки, та впродовж певного часу будуть змінювати свою структуру для знаходження "вірної ком-

бінації" у співпраці територіальних громад, адже невіддале об'єднання, спричиняє посилення кризових ситуацій та подальше соціально-економічне розшарування регіонів.

Структурні зміни котрі зараз проходить Україна, а саме, децентралізація влади та зміни у системі адміністративно-територіального устрою, несуть з собою багато загроз та викликів, невірне визначення стратегічних пріоритетів та оперативних напрямків ведуть до деградації системи управління та загострення кризових явищ. Зміни в регіональному розвитку ведуть до кризових ситуацій, а це потребує доцільних, своєчасних та



виважених управлінських рішень, що нажалі зараз є неефективними. Відсутність послідовного механізму державного антикризового управління, незбалансованість антикризових регіональних заходів, недосконалість законодавства, обмежені дії регіональних органів влади не сприяють швидшому виходу економіки України з кризового стану. Тому питання розробки технології державного антикризового управління розвитку регіонів України є актуальним на сьогоднішній день.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Кризові явища мають великий вплив на соціально-економічну стабільність країни та зумовлюють необхідність вивчення державного антикризового управління. Дослідженню проблеми становлення й розвитку антикризового управління у публічній сфері відводилось значне місце в багатьох працях відомих українських і зарубіжних учених, зокрема Є. Коротков, Д. Хавін, С. Грязнова, А. Гальчинського, Дж. Кейнса, М. Кондратьєва, А. Грязьової, В. Пілюшенко, Т. Морозова, В. Геєця, С. Поважного, Г. Слізкова, Ю. Шаров, Ю. Ковбасюк, О. Берданова, В. Вакуленко, О. Власюк, В. Шпачук, О. Колос, Є. Татарніков, Я. Жаліло, З. Айвазян, І. Чикаренко,

Наукою накопичено вагомий досвід, що визначає роль і значення антикризового територіального управління, дає змогу охарактеризувати основні інструменти антикризового управління та визначити масштаби наслідків економічної кризи країни.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Зважаючи на актуальність проблеми, рівень дослідження в галузі державного управління методологічно і теоретично основою статті стали наукові здобутки вітчизняних та зарубіжних фахівців з теорії і практики антикризового управління, законодавчі та нормативно-правові документи. В ході дослідження використано наступні групи загальнонаукових методів пізнання: методи емпіричного дослідження – спостереження, порівняння та вимірювання за 2007–2013 рр.; використовувались методи, які є загальними як для емпіричного, так і для теоретичного рівня що, у першу чергу, використовуються при оцінюванні результатів дослідження, збору даних та відповідають актуальності обраної теми, методи – аналіз і синтез, системний підхід, індукції та дедукції та моделювання.

Відсутність системного підходу в менеджменті регіонального рівня в умовах кризи, слабкість структурних зв'язків між елементами системи антикризового державного управління, потребує наукового дослідження. Виходячи з цього виникає потреба в комплексному вивченні принципів, методів та засобів управлінських рішень антикризового спрямування регіональних органів влади та виробленні технології направленої на забезпечення сталого функціонування регіональної системи.

**Метою статті** є науково-теоретичне обґрунтування механізму та технології антикризового менеджменту в регіональному управлінні з використанням досвіду Європейських країн та визначення можливостей їх застосування на прикладі кризового регіону.

Мета дослідження визначає такі **завдання**:

- дослідити сутність, закономірності та причини виникнення криз, передумови розвитку державного антикризового управління в Україні;
- проаналізувати досвід регіонального антикризового управління країн Європи та дослідити його сучасні механізми, принципи, етапи та аспекти;
- розробити технологію антикризового менеджменту на прикладі кризового регіону.

**Виклад основного результату.** В умовах постійних змін зовнішнього та внутрішнього середовища, відбувається лаг у системі, розрив у часі показників, що приз-

водить до руйнування структури системи чи до зменшення ефективності її функціонування. У сучасному розумінні криза (від грец. *krisis* – відокремити, виділити, вихід, закінчення, суд і вище справедливе покарання) – це крайнє загострення протиріч у соціально-економічній системі, що загрожує її життєстійкості в навколишньому середовищі [1, с. 586]. Є безліч визначень поняття криза, але всі вони мають основні варіації "поворотний момент, перелом, екстремальна ситуація, загострення, ризик".

25 травня 2001 року Указом Президента України було схвалено Концепцію державної регіональної політики. 8 вересня 2005 р. був прийнятий Закон України про стимулювання розвитку регіонів. Постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року, та нарешті прийнятий Закон України "Про засади державної регіональної політики" від 05.02.2015 [2–5].

Усі зазначені вище нормативно-правові документи містять положення, які стосуються необхідності запровадження та вдосконалення системи планування як на державному, так і регіональному рівні. Але й надалі зустрічаються недоліки у структурі та інструментальному забезпеченні реалізації цих документів. Так, наприклад, у Законі України "Про засади державної регіональної політики" використані інструменти моніторингу та оцінки без використання інструменту контролю, відбувається збір інформації, співставлення розбіжностей фактичних даних з запланованими і на цьому все. Законодавчо не встановлено одного з основних механізмів системи стратегічного управління, що вже казати про антикризове управління. Відсутня функція адаптації системи до запланованих даних тому, всі подальші дії з реалізації стратегічного плану не матимуть чіткого зв'язку з поставленою метою. У Концепції адміністративної реформи в Україні зазначається, що створення ефективної системи управління є важливим чинником виходу з трансформаційної кризи українського суспільства [6].

**Антикризове управління в регіоні** – це така система належного управління регіоном, яка спрямована на комплексне забезпечення досягнення запланованих цілей економічного і соціального розвитку регіону за будь-яких (включаючи кризові) обставин за допомогою ретельного виконання органами влади своїх управлінських функцій, використання відповідних управлінських технологій та ресурсів [7].

Регіональна політика припускає наявність скоординованого політичного підходу. У країнах Європейського союзу у вирішенні цих проблем бере участь Європейська Комісія – частково через діяльність Директорату з регіональної політики, а також через контролюючі функції Директорату з політики ринкових відносин. У абзаці 2 Статті 158 Договору про Європейське Співтовариство ставиться завдання зменшення відмінностей у розвитку різних регіонів і відсталості найбільш відсталих областей. Цій меті регіонального вирівнювання слугують аграрний фонд, соціальний фонд і регіональний фонд.

Особливу увагу необхідно приділити досвіду Польщі з антикризового управління. Перед вагомим стрибком у розвиток, Польща перебувала на стадії трансформаційної кризи. *Польща першою серед країн із плановою економікою приступила до реалізації повноцінної програми економічних перетворень наприкінці 1989 р.*

Польща побудувала сильний фундамент, який зараз вдало функціонує та запобігає новим кризам, реформа публічної адміністрації в Польщі складалася з двох реформ, які проводили одночасно – реформи територіального устрою та місцевого самоврядування (децентралізації), вони мали ключове значення для розвитку регіональної політики в Польщі. В результаті цієї рефо-

рми на сьогодні Польща має три рівні місцевого/ регіонального самоврядування, кожен з яких є незалежним від інших, володіє власними активами та фінансовими ресурсами. Особливо важливим було створення регіонального самоврядування, що вправі самостійно визначити стратегії розвитку і планів, а також програми і проекти, спрямовані на їх реалізацію на рівні воєводства [8]. Цей етап, зміни адміністративно-територіальною структури та передачі владних повноважень на нижчий рівень, зараз проходить Україна.

Нинішня Конституція України в частині положень, що визначають засадничі основи місцевого самоврядування не відповідає одному з основоположних принципів Європейського Союзу, принципу субсидіарності. Приклад: "Публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії" (пункт 3 стаття 4 Європейської хартії місцевого самоврядування) [9]. Реалізація положень Європейської хартії місцевого самоврядування є головним критерієм готовності України стати справжньою частиною Європи.

Регіональна політика Польщі після вступу країни до Європейського Союзу, зазнала значних змін. Зміна в державних інтервенційних стандартах виникла як прямий результат прийняття політики гуртування ЄС і оперативних правил структурних фондів.

*Стратегічне планування Польщі щодо регіонального розвитку* – це політична реакція на кризові явища. Зараз країна має Національну стратегію регіонального розвитку (Далі – НСРР) на 2010–2020 роки. Регіональна політика підтримує поширення процесів розвитку і вдосконалення міжрегіональної згуртованості за допомогою створення і розвитку функціональних зв'язків між територіями з найбільшим потенціалом розвитку (з тих, хто найбільш урбанізований) і територій, що борються з бар'єрами розвитку [10].

В якості вдалої регіональної антикризової політики можна привести приклад Оперативної програми: Розвиток східної Польщі 2007–2013 рр. (найбідніші регіони ЄС станом на 2007 рік – п'ять "воєводств" – Люблінське, Підкарпатське, Підляське, Свентокшиське, Вармінсько-Мазурське), яка входила до Національний програми стратегічного розвитку 2007-2013 рр. [11]. Дана програма передбачала великий аналіз даних регіонів з точки зору поточних проблем і факторів, що стримують розвиток; проводився аналіз чинників конкурентоспроможності регіону, пошук шляхів подолання проблем. Програма була складена за участю Європейського союзу, органів влади Польщі, самих п'яти воєводств, а також великого кола зацікавлених осіб – місцевих компаній, вчених тощо [12–15].

Для ефективного впровадження антикризових механізмів у регіональну політику в Україні, необхідно розробити комплекс заходів, що послідовно здійснюються з метою профілактики, запобігання, подолання кризи та зниження негативних наслідків. Технологія антикризового управління передбачає складну дослідницько-аналітичну та соціально-організаційну роботу. Ця технологія не може обмежуватись пошуком варіантів дій, це управлінська діяльність, котра включає повний спектр функцій, ролей і повноважень.

Автором пропонується в кожному регіоні створити *постійно діючу спеціалізовану робочу групу з антикризового управління*, для встановлення напрямку територіального розвитку, моніторингу та оцінки реалізованих інструментів антикризового регіонального управління.

Робочу групу доцільно виділити в окрему структурну одиницю або надати їй статус консультативно-дорадчого органу з питань антикризового управління при ОДА чи обласній раді (після змін до Конституції).

Регіональні завдання робочої групи включатимуть в себе, зокрема:

- постійний моніторинг та контроль реалізації завдань розвитку регіональної політики, розробка рішень з конкретних питань;
- періодичну оцінку результативності та ефективності антикризових заходів в галузі регіональної політики, надання рекомендацій на основі оцінки;
- прийняття рішення щодо поліпшення програми розвитку використовуючи новітні антикризові механізми, що забезпечують реалізацію регіональної політики (у тому числі державної політики територіального охоплення);
- моніторинг реалізації територіальної контрактів (інструмент координавання програм, використовується для посилення ефективності заходів, спрямованих на розвиток, територіально орієнтований, використовується різними державними структурами і встановлений в рамках процесу переговорів між ними);
- проектне консультування так званих складних стратегій регіонального розвитку в межах своєї сфери компетенції;
- підготовка та узгодження пропозицій стосовно координації політики регіону, у тому числі швидкого реагування на несприятливі умови розвитку, що виникають при реалізації політики, системний підхід у вирішенні проблеми.

Група повинна мати певну технологію антикризового управління, яку спільно з іншими органами публічної влади реалізує в регіоні. Пропонуємо технологічну схему антикризового управління, що складається з 10 етапів. У процесі розробки та здійснення управлінського рішення, схема характеризується зворотно-поступальною послідовністю різноманітних операцій і їх груп, тому це оптимальний варіант виходу держави з кризи.

На *першому етапі* технології антикризового управління слід сформулювати попередній список показників та визначити тип кризи (фінансова, економічна, соціальна, системна тощо), а також ступінь її інтенсивності, що безпосередньо стимулює діяльність керуючої системи.

На *другому етапі* технології антикризового управління пропонуємо визначити сутність впливу зовнішніх та внутрішніх загроз керуючій системі, що провокують її зворотну реакцію.

На *третьому етапі* антикризового управління мають бути визначені фактори, що справляють несприятливий, конфліктний та екстремальний вплив на ситуацію. Визначивши сутність несприятливих факторів, їх спрямованість та інтенсивність, можна уточнювати зміст практичних дій керуючої системи на етапах діагностування, визначити цілі та механізм їх конкретної реалізації.

На *четвертому етапі* необхідно перевірити доцільність і своєчасність застосування заходів антикризового управління. У разі недоцільності відбувається повернення до вихідної ситуації – пошуку нових цілей, планування відповідно до них спеціальних заходів.

На *стадії п'ять* необхідно розробити управлінські рішення антикризового спрямування в кілька етапів використовуючи інструменти та необхідні елементи управління. Основними з них є: аналіз оцінки соціально-економічного стану регіону; SWOT-аналіз поточної ситуації; системний аналіз; використання моделей прогнозування та інтегральна оцінка ризиків/явищ; використання моделі знаходження локальних та глобальних криз регіону; визначення необхідних ресурсів; пошук шляхів виходу держави з кризової ситуації; Ex-ante оці-

нка в тому числі прогноз впливу на навколишнє середовище та оцінка макроекономічних наслідків; time-management; вироблення альтернативних заходів усунення несприятливих умов; перевірка можливості досягнення поставлених цілей та ін.

На *шостому етапі* слід створити систему імплементації управлінських рішень з ліквідації кризового стану. Група спеціалістів підгодовує ці рішення та визначає відповідальних за їх виконання.

На *сьомому етапі* кризи-менеджменту має здійснюватися організація реалізації управлінських рішень. Це конкретні організаційно-практичні заходи, вжиття яких має чітко визначену послідовність та дасть змогу досягнути цілей, що поставлені в антикризовому управлінні.

*Восьма стадія* передбачає оцінку та аналіз якості реалізації управлінських рішень за показниками діяльності держави чи конкретних державних органів.

*Дев'ятий етап* має передбачати доцільність вжиття подальших заходів щодо виведення держави з кризової ситуації, яка полягає у визначенні того, на якому щаблі виконання перебуває антикризова програма.

На *десятому етапі* доцільно розробити заходи прогнозування майбутніх кризових ситуацій. Це обов'язковий захід технології антикризового управління, що дає можливість підготуватися до кризової ситуації та мінімізувати її наслідки.

Таким чином, *технологія державного антикризового управління* – це планові, своєрідна, цілеорієнтована система з характерною логічною послідовністю взаємопов'язаних управлінських функцій направлених на вирішення конкретних проблемних питань, використовуючи форми, методи, принципи, засоби та ресурси державного управління. Використання конкретних технологій антикризового спрямування на збуджуючи фактори, має виходити з логіки цільової орієнтації органів державного управління.

**Висновки та перспективи подальших досліджень у даному напрямі.** Кризу слід розглядати як переломний момент у розвитку системи, що дає простір новому витку економічних змін, досягненню стабільного сталого розвитку.

Європейська регіональна політика цілеспрямовано сприяє економіці відсталіх (бідних) регіонів Співтовариства. Сприяння зменшенню відмінностей в економічному розвитку окремих регіонів розглядається як одне з головних завдань Європейського Союзу.

Виходячи з аналізу досвіду Польщі, в Україні, в першу чергу, потрібно провести зміни у нормативно-правовій базі з метою усунення недоліків та створення більш чіткої послідовності у реалізації регіональної політики, необхідно прописати механізми та інструменти регіонального розвитку включивши базовий закон про регіональний розвиток в Україні. Наступним кроком є закріплення положенням процесу складання програм розвитку з використанням антикризових інструментів. Також, положенням необхідно прописати технологію антикризового управління, котра буде використовуватись в кожному регіоні. Технологія має розроблятися з урахуванням конкретних обставин, перетворення потенційного ризику на нові можливості, обравши вірну стратегію управління є свого роду мистецтвом управління та основним фактором його успіху.

Дане дослідження є продовженням низки робіт авторів, котрі вивчають причини появи криз та механізми антикризового управління. Але на жаль, глибоких досліджень технологій антикризового управління в регіональному аспекті практично відсутні. Таким чином, усі наукові дослідження в цьому напрямі є достатньо актуальними в сучасних умовах. Розроблена технологія

антикризового управління регіонами здійснювалося за даними Державного служби статистики України та Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України про соціально-економічний стан регіонів. Матеріали цієї роботи є основою для подальших досліджень, на думку авторів, серед яких можуть буди такі як, розроблення системи механізмів запобігання проявам кризових явищ, удосконалення технології кризи-менеджменту та використання здобутих результатів у практичній діяльності на державному та регіональному рівнях при розробці державних і регіональних антикризових програм, державних програм соціально-економічного розвитку регіонів при формуванні механізмів державного управління, в процесі реалізації цілей державної політики України.

#### Список використаних джерел

1. Міждисциплінарний словник з менеджменту : навч. посіб. / за ред. Д. М. Черваньова, О. І. Жилинської. – Київ : Нічлава, 2011. – 624 с.
2. Про Концепцію державної регіональної політики : Указ Президента України від 25.05.2001 р. № 341/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/341/2001>. – [Назва з екрана].
3. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 8.09.2005 р. № 2850-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>. – [Назва з екрана].
4. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 6.08.2014 р. № 385. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>. – [Назва з екрана].
5. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19). – [Назва з екрана].
6. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. Редакція від 28.05.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98/page>. – [Назва з екрана].
7. Газарян С. В. Теоретичні основи антикризового управління в регіоні / С. В. Газарян // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – Вип. 2. – С. 56–61.
8. Churski P. The new mechanism of programming and implementing regional policy in Poland in its first years as member of the European Union // Institute of Socio-Economic Geography and Spatial Management, Adam Mickiewicz University, Poznań, Poland, 2010. – 14 p.
9. Європейська хартія місцевого самоврядування від 16.11.2009, підстава 994\_946. Офіційний переклад [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036). – [Назва з екрана].
10. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 30.11.2015, підстава v2980321-15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011). – [Назва з екрана].
11. Ministry of Regional Development. National Strategy of Regional Development. 2010–2020: Regions, Cities, Rural Areas. The document adopted by the Council of Ministers on 13 July 2010. – 158 p.
12. Strengthening the Legal and Policy Framework for International Disaster Response in Poland. Paulina Pakiert Vela, Polish Red Cross, With collaboration of Collegium Civitas, Warsaw, 2014. – 96 p.
13. Programme development of eastern Poland. Ministry of Regional Development, 2010. – 17 p.
14. Regional policy in Poland. Ministry of Regional Development, Warsaw, 2011. – 44 p.
15. Magdalena C. Development of Eastern Poland, 2007 – 2013. Development Opportunities of Lublin Voivodeship and the Instrument of Regional Convergence, Lublin University of Technology, 2009. – P. 110–112.

#### References

1. Chervan'ov, D.M. and Zhylins'ka, O.I. (ed.) (2011), *Mizhdystsyplinarnyj slovnyk z menedzhmentu: navchal'nyj posibnyk* [Interdisciplinary Dictionary on Management: Tutorial], Nichlava, Kyiv, Ukraine.
2. The President of Ukraine (2001), Order "On the Concept of the state regional policy" as on 25.05.2001 № 341/2001, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/341/2001> (Accessed 03 September 2016).
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2005), Law of Ukraine "On stimulating of regional development" as on 8.09.2005 № 2850-IV, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> (Accessed 03 September 2016).
4. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), Order "On approval of the State Strategy of Regional Development by 2020" as on 06.08.2014 № 385, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> (Accessed 05 September 2016).
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), Law of Ukraine "On Principles of state regional policy" as on 05.02.2015 № 156-VIII, available at: [zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19) (Accessed 05 September 2016).

6. The President of Ukraine (1998), Order "On measures to implement the Concept of administrative reform in Ukraine" as on 22.07.1998 № 810/98, version as on 28.05.2006, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98/page> (Accessed 05 September 2016).
7. Hazarian, S.V. (2013), "Theoretical basics of crisis management in the region", *Publische upravlinnia: teoriia ta praktyka*, vol. 2, pp. 56–61.
8. Churski, P. (2010), The new mechanism of programming and implementing regional policy in Poland in its first years as member of the European Union, Institute of Socio-Economic Geography and Spatial Management, Adam Mickiewicz University, Poznań, Poland.
9. The official site of the Verkhovna Rada of Ukraine (2009), "European Charter of Local Self-Government on 16.11.2009", available at: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036) (Accessed 03 September 2016).
10. The official site of the Verkhovna Rada of Ukraine (2015), "Association Agreement between Ukraine, on one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States,

- on the other side of 30.11.2015", available at: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011) (Accessed 03 September 2016).
11. (2010) Ministry of Regional Development. National Strategy of Regional Development. 2010–2020: Regions, Cities, Rural Areas. The document adopted by the Council of Ministers on 13 July 2010.
12. (2014), Strengthening the Legal and Policy Framework for International Disaster Response in Poland, Paulina Pajkiert Vela, Polish Red Cross, With collaboration of Collegium Civitas, Warsaw, Poland.
13. (2010), Programme development of eastern Poland, Ministry of Regional Development, Warsaw, Poland.
14. (2011), Regional policy in Poland, Ministry of Regional Development, Warsaw, Poland.
15. Magdalena, C. (2009), "Development of Eastern Poland, 2007–2013", in *Development Opportunities of Lublin Voivodeship and the Instrument of Regional Convergence*, Lublin University of Technology, Lublin, Poland.

Надійшла до редколегії 09.01.17

**В. Н. Матвиенко, магістр**  
Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, Киев, Украина

### АНТИКРИЗИСНОЕ УПРАВЛЕНИЕ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

*В статье проанализированы теоретические и методологические основы государственного антикризисного управления развития регионов Украины. Проведен анализ нормативно-правовых документов содержащих положения, касающиеся необходимости введения и совершенствования системы планирования как на государственном, так и региональном уровне. Определено, что социально-экономический кризис привел к перераспределению управленческих полномочий между центром и регионами с постепенным расширением прав последних, и заставила каждый регион искать собственные пути выхода из сложившейся кризисной ситуации, не надеясь на дотации "сверху". Выяснено, что региональная политика стран ЕС, предполагает наличие скоординированного управленческого подхода, основной целью является уменьшения различий в развитии различных регионов и отсталости наиболее отсталых областей. Исследован опыт Польши в использовании механизмов антикризисного управления в региональном развитии, и определено, что Польша построила сильный фундамент, который сейчас успешно функционирует и предотвращает появление кризиса. Определено, что антикризисное управление на уровне региона в Польше основывается на применении ведущих механизмов. На основе проведенных исследований предложена технология антикризисного менеджмента в управлении регионами.*

*Ключевые слова:* кризис в социально-экономической среде, кризис государственного управления, государственное антикризисное управление, децентрализация, государственная региональная политика.

**V. Matviienko, Master of Public Administration**  
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine

### CRISIS MANAGEMENT AT REGIONAL LEVEL

*The article analyzes the theoretical and methodological foundations of the state anti-crisis management of the regions of Ukraine. The analysis of legal documents containing provisions relating to the need to introduce and improve the planning system both at national and regional level. It was determined that the socio-economic crisis has led to a redistribution of powers between the administrative center and the regions with the gradual expansion of the rights of the latter, and made each region to seek their own way out of the current crisis, not relying on donations from "above". It is found that the regional policy of the EU countries requires a coordinated management approach, the main aim is to reduce disparities in the development of the various regions and the backwardness of the most disadvantaged areas. Studied the experience of Poland in the use of crisis management mechanisms in regional development, and determined that Poland has built a strong foundation, which now operates successfully and prevent the emergence of crisis. It was determined that the crisis management at the regional level in Poland is based on the use of leading mechanisms. On the basis of the research proposed crisis management technology in the regional management.*

*Keywords:* crisis in socio-economic environment, the crisis of governance, state crisis management, decentralization, regional policy.

УДК: 94 (4)(436)8"19

**Н. С. Папенко, канд. іст. наук, доц.,  
Є. М. Папенко, асп.**

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

### АВСТРИЙСЬКА РЕСПУБЛІКА: ВІД ДЕМОКРАТІЇ ДО АВТОРИТАРИЗМУ

*У статті аналізується політичний режим Першої Австрійської республіки протягом 20-30-х рр. ХХ ст. Політичний тиск з боку Німеччини та потужна пропаганда націонал-соціалізму сприяла тому, що австрійські політики, представники соціал-демократії, християнські соціалісти, так і не змогли скористатися шансом на закріплення демократії і незалежності країни у міжвоєнний період. Як в Австрії, так і в Європі, ніхто тоді не розгледів жахливої природи націонал-соціалізму.*

*Оскільки США самоізолювалися від втручання в європейські справи, а Велика Британія, з одного боку, почувалася у безпеці, з іншого – практично не мала сухопутної армії, щоб припинити агресію Німеччини. Франція стала залежною від політики Великої Британії. Було вирішено не застосовувати, стосовно Німеччини, силових методів, а піти на поступки. Така політика отримала назву – політика "умиротворення". Австрія була втягнута в авантюристичну політику Третього Рейху, який здійснив план "аншлюсу" республіки у 1938 р.*

*Державам – переможцям забракувало елементарної розважливості чи доброї волі завадити Німеччині. Окрім того, коаліційні уряди Австрійської республіки замість єдності своїх дій з опозиційними силами, сприяли самоізоляції. Та й сама австрійська конституція була компромісом між ідеями централізму та федералізму.*

*Ключові слова:* "аншлюс", централізм, націонал-соціалізм, політика "умиротворення", федералізм.

**Постановка проблеми.** Історично склалося, що після розпаду Австро-Угорської монархії розпочинається новий період у розвитку австрійської держави. На руїнах колишньої Австро-Угорщини утворюється Перша Австрійська республіка. Державні структури, політичні та демократичні сили країни намагалися створити національну державу на принципах демократії та плюралізму. Окрім того, вони прагнули забезпечити суверенітет

країни при допомозі міжнародно-правового статусу. Проте в країні розповсюджуються ідеї пангерманізму, автори яких пропагували думки про відсутність у австрійського народу власної історії та культури тобто права на незалежність та самостійність

Ідеологи пангерманізму зазначали, що історія Австрії – історія "східної марки" Німецької імперії, тим самим обґрунтовували необхідність "аншлюсу" (возз'єднання)

© Папенко Н. С., Папенко Є. М., 2017

з Німеччиною. В результаті 13 березня 1938 р. німецькі збройні сили приєднали Австрію до Третього Рейху та втягнули Австрійську республіку в авантюристичну політику офіційного Берліну, який прагнув до становлення "нового порядку" в Європі. Необхідно підкреслити, що і уряд, і лідери соціал-демократичної партії, такі як О. Бауер, К.Реннер, особливо останній, наголошували, що "аншлюс" є прогресивним актом з боку Німеччини, тим самим утрималися від формування державної стратегії, направленої на розвиток демократії та парламентаризму.

**Аналіз останніх досліджень.** Концептуальні засади механізмів державної політики Першої Австрійської республіки у міжвоєнний період були викладені в працях Е. Прістер, Е. Цольнера, К.Берхтольда, Л.Віммера та інших.

**Мета статті.** Дослідити історію Першої Австрійської республіки, з'ясувати основні принципи реформування державної політики, визначити причини "аншлюсу" з Німеччиною.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Історія Першої Австрійської республіки була та й залишається для багатьох дослідників об'єктом особливої уваги та джерелом постійних наукових дискусій і суперечок. Серед складних проблем історичного минулого Першої Австрійської республіки чи не найбільший інтерес для істориків та політологів посідає питання пов'язане із кризою австрійської демократії та парламентаризму.

Рішення Сен-Жерменського мирного договору 1919р. фактично спричинили в Австрії не лише політичну, а й фінансову, економічну кризу. У 1920р. в країні формується коаліційний уряд з представників соціал-демократів та християнських демократів. Їх представники здобули 79 мандатів в уряді проти 18 – Великонімецької та 6 німецької селянської партій. Уряд очолив держсекретар із конституційної та державної реформи, представник християнсько-соціальної партії – Міхаель Майр. У 1920 р. уряд приймає конституцію, автором якої був проф. Ганс Кельзен. Конституція була компромісом ідей централізму та федералізму. Вона передбачала існування двопалатної системи: Національної та Федеральної ради. На чолі країни – президент, який мав дуже вузькі повноваження. Його обирали Федеральні збори, тобто Національна та Федеральна ради [9]. За часи діяльності уряду з'ясувалося, що керівництво країни не знайшло вихід із скрутного економічного становища. Надії на одержання закордонних позик не справдилися, тому в країні зростає безробіття, відбуваються погроми продуктових магазинів. До цих явищ додалася ще інфляція, тому і цей уряд змушений був піти у відставку. 21 червня 1921 р. створюється уряд на чолі колишнього президента Віденської поліції – Йогана Шобера. Проте в країні мало що змінилось на краще. Економічна криза поглиблювалася, до неї додалася невдала зовнішня політика. 16 грудня 1921 р. уряд укладає з Чехословаччиною Ланцький договір, за яким Австрія відмовляється від німецькомовних судетських областей. Дії уряду приводять до недовіри до нього населення і 31 травня 1922 р. створюється новий уряд на чолі представника християнсько-соціальної партії Ігнаца Зайпеля. Основною проблемою нового уряду був вихід із складного фінансового положення і для цього члени уряду намагалися знайти внутрішні позики. Країни Заходу, дотримуючись умов Сен-Жерменського мирного договору, намагалися тримати австрійські фінанси під своїм контролем. Зважаючи на ці обставини, уряд укладає з Великою Британією, Францією, Італією та Чехословаччиною Женевські протоколи, згідно з якими подовжується для Австрії термін виплати репарацій, надається кредит у розмірі 650 млн золотих крон

терміном на 20 років. Країни Ліги Націй встановлюють свій контроль за виконанням рішень Женевських переговорів. Наданий кредит мав на меті частково збалансувати австрійський бюджет. Уряд республіки сподівався, що з часом контроль країн Заходу буде скасовано, бо зміст протоколу значно обмежував державний суверенітет Австрійської республіки. Однак цього не сталося і згодом уряд був змушений піти у відставку. Новий кабінет очолив представник християнсько-соціальної партії Рудольф Рамек. На цій посаді він протримається два роки. На роки його канцлерства припадають значні конфлікти уряду із профспілками стосовно заробітної платні федеральним службовцям; банкрутство Центрального банку та Поштової ощадної каси, страйковий рух. Тому згодом і цей уряд змушений був піти у відставку. Формування нового уряду бере на себе І. Зайпель і, завдяки співпраці з Великонімецькою та Селянською партіями, 24 квітня 1927 р. він перемагає. Його канцлерство характеризувалося кризою австрійської демократії. Це роки дестабілізації уряду, загострення міжнародних конфліктів. В Австрії починає формуватися правий сектор, а саме: "Об'єднання фронтових бійців", гаймвери (збройні формування). Націонал-соціалісти також створюють організації як "Союз захисту Вітчизни", "Німецька оборона". Здавалося, що на деякий час в республіці запанувала економічна стабільність, а згодом і політична. Однак саме в цей час загострюється питання південного Тіролю, що спровокувало урядову кризу і відставку канцлера. Новим керівником країни стає Ернст Штреєрувіц (4.05-25.09 1929 р.), в минулому офіцер генерального штабу королівської армії. Він активно залучається до обговорення податкової системи, проекту оренди земельних угідь. Проте після кількох місяців бездоганної роботи, йде у відставку і на його посаду обирається Йоганес Шобер (26.09 1929 р. – 25.09 1930 р.). Новий кабінет був представлений членами християнсько-соціальної, Великонімецької партій та Селянської спілки. За роки канцлерства Й. Шобера був ратифікований закон про захист праці, свободи зборів, запроваджені конституційні реформи. Однак ці новації уряду не сприймали військові загоны гаймверу. 18 травня 1930 р. гаймвер складає Корнойбурзьку присягу, зміст якої – відмова від парламентаризму та закликає до захоплення влади. Такі настрої в суспільстві сприяли відставці уряду та створення нового кабінету на чолі з Карлом Вогеною. Варто зазначити, що парламентська база уряду була досить нестабільною. Такі політичні партії як Великонімецька, Селянська спілка ігнорували будь-яку співпрацю з урядом. Тому вибори, що були призначені на 9 листопада 1930 р., закінчилися поразкою для К. Вогени. Члени християнсько-соціальної партії, гаймвери втратили свої мандати. Натомість соціал-демократи стали найвпливовішою силою в парламенті. Вони об'єдналися із Селянською спілкою, Великонімецькою партією та створили єдиний блок на чолі з Й. Шобером. За Лозанським договором уряду вдалося отримати другий кредит на суму 300 млн шилінгів [10]. Договір став гарантом для Великої Британії, Франції, Італії та Бельгії, що Австрія не підпише з Німеччиною митний союз на який наполягала остання. У фінансовій сфері країни відбувався процес об'єднання Земельно-кредитного, Австрійського кредитного банків з Віденським банком родини Ротшильдів. Значним економічним успіхом уряду було те, що, долаючи опір чехів, він зміг домовитися з урядом Італії про скасування військових боргів. І не зважаючи на це, президент країни Вільгельм Міклас дає доручення прем'єр-міністру Отто Ендерові сформувати новий уряд у складі блоку Й. Шобера та членів християнсько-соціальної партії. Цей уряд

не був надто популярним серед мас, бо країна перебувала в економічній кризі, яку так і не вдалося подолати. Саме митний союз з Німеччиною, її інвестиції в економіку Австрії, як вважала більшість соціуму країни, міг посприяти виходу республіки із фінансової кризи. Проект Митного союзу хоч і суперечив Женевському протоколу 1922 р., проте не порушував статті Сен-Жерменського мирного договору [14, с.52]. Тим часом фінансова криза поглиблювалася. В червні 1931 р. зазнав банкрутство Австрійський кредитний банк. На покриття вимог іноземних кредиторів необхідно було мати величезні кошти. Британські банки виявили бажання допомогти, але і їхніх коштів було недостатньо. 16 червня уряд країни вдається до емісії, випускаючи в обіг гроші та цінні папери. До фінансової кризи додається політична, бо постійні конфлікти між представниками консервативного крила національного руху та націонал-соціалістами загострювали внутрішньополітичну ситуацію в країні. Австрійська націонал-соціалістична партія стала закордонною філією, своєрідною "п'ятою колоною" німецьких націонал-соціалістів. За конституцією 1929 р. австрійські націонал-соціалісти мали право на реалізацію своїх політичних програм з реформування авторитарного ладу і відродження корпоративної системи. Для остаточної перемоги на цьому етапі їм не вистачало яскравого лідера, який би нейтралізував суперників у політичній боротьбі та знайшов прихильників у середовищі невизначених спостерігачів. Тому час від прийняття конституції і до формування уряду Е. Дольфуса можна впевнено назвати періодом завершення націонал-соціалістичного руху. Сили, які формувалися в нацистському середовищі були гаймвери та християнсько-соціальна партія. Ці організації активно співпрацювали між собою, координуючи дії у вирішенні як внутрішніх, так і зовнішніх питань. До того ж їх активно підтримувала католицька церква. Характерною особливістю націонал-соціалістів була вимога приєднання Австрійської республіки до Німеччини [14, с.53]. Супроти цієї вимоги виступала християнсько-соціальна партія, яка підтримувала ідею успішного національного розвитку, створення демократичної системи управління країни. Різниця в ідеології, політичних програмах, формах і методах політичної боротьби згодом наочно виявилася у протистоянні австрійським нацистам.

На поч. 30-х р. світова економічна криза змусила провідні європейські країни сконцентрувати свою увагу на вирішенні власних проблем. Тому збереження стабільності міжвоєнної системи міжнародних відносин в Європі відійшло на другий план. Починали виникати конфлікти між європейськими країнами. Версальська модель міжнародних відносин вступала у фазу системної кризи. В Європі поступово стали формуватися вогнища напруги, які загрожували системі колективної безпеки.

Націонал-соціалісти Австрії, скориставшись наслідками економічної кризи, стали активно зміцнювати свій вплив. Цей процес був поступовим, поетапним і чергувався не лише парламентськими, а і збройними методами боротьби. 13 вересня 1931 р. націонал-соціалісти спільно із лідером гаймвера Штірлі Вальтером Пфрімером, який користувався підтримкою власників металургійного концерну "Альпіне Монтангезельшафт", здійснили спробу військового перевороту. Федеральні війська, виконавча влада в цей інцидент не втручалися. Переворот зазнав поразку. Проти організатора перевороту розпочався судовий процес. Його звинуватили у державній зраді, проте, згодом, він був виправданий.

24 квітня 1932р. відбулися вибори до муніципальних рад столиці, ландтагів Нижньої Австрії, Зальцбурга, Каринтії, Штирії. Із загального числа виборців (100%)

націонал-соціалісти отримали у Відні – 16%, Зальцбурзі – 30%. У столиці за них проголосувало 201 тис. осіб, що було більше, ніж у 1930р. – 27тис. [14, с.54]. Християнські соціалісти, як і соціал-демократи, зберегли свої позиції. Наприклад, у столиці вони зібрали 233 тис. голосів. Проте ідеологія націонал-соціалізму охоплювала все більше широкі верстви населення.

20 травня 1932 р. в країні знову був сформований уряд на чолі з Е. Дольфусом. До його складу ввійшли представники християнських соціалістів, селянської спілки, гаймвера, блоку "Вітчизна". Уряд розпочав свою роботу в самий кризовий час республіки. Економічна криза, безробіття – все це сприяло руйнації традицій, депресії середніх соціальних верств населення, реальній нацистській загрозі. Голова уряду був послідовним борцем проти "аншлюсу" Австрії до Німеччини. Блискучий дипломат, який намагався отримати фінансову допомогу від країн Ліги Націй для виходу країни із фінансової кризи, нарешті її отримує у розмірі 300 млн шилінгів терміном на 20 років. Для контролю за розподілом позики та її виплати Ліга Націй призначає фінансового комісара. Цей факт австрійськими колами був прийнятий не дуже схвально, але отримані позики були направлені на розвиток важкої індустрії, транспорту, фінансів, що значно сприяло стабілізації економіки країни і дозволило уряду виплатити позику у розмірі 100 млн шилінгів. Серед політичних проблем, які існували, вагомим була нацистська загроза. Домогтися уникнення цієї проблеми було можливо лише за допомогою сильної військової диктатури та застосування екстраординарних заходів. На підставі закону "Про надзвичайні військово-господарські повноваження" 7 березня 1933 р. президент республіки розпускає парламент, призупиняє дію конституції та проголошує встановлення авторитарної системи управління. 8 березня вступає в дію закон про заборону страйків, мітингів, демонстрацій. Вводиться цензура. До квітня 1933 р. уряд прийняв 40 надзвичайних законів. 1 лютого 1934 р. в країні набирає силу закон про заборону усіх політичних партій, окрім "Vaterlandische Front" ("Вітчизняний фронт"). За задумом уряду "Вітчизняний фронт" мав стати легальною організацією опори режиму. На дії уряду в країні спалахнуло збройне повстання загонів республіканського шуцбунду. Соціал-демократична партія оголошує страйк. Проти повстанців виступили урядові війська, поліція, гаймвер, які застосовували в боях артилерію і опір повсталих був зламаний. Лідери соціал-демократів Отто Бауер, Юліус Дойч змушені були виїхати за кордон. Профспілки, націонал-демократи, соціал-демократи, шуцбунд перебували у підпіллі. Нейтралізувавши активність соціал-демократів, уряд Е. Дольфуса починає протидіяти націонал-соціалістам. На сторінках книги "Майн Кампф" А. Гітлер писав, що "Німецька Австрія повинна повернутися в лоно своєї великої німецької батьківщини" [7]. Проте уряд Австрійської республіки протистояв зближенню з Німеччиною. Ще у вересні 1931 р. він відмовився від ідеї митного союзу з Німеччиною, на який дуже налягала остання. Спостягаючи за діями Німеччини, уряди Великої Британії, Франції, Італії 17 лютого 1934 р. підписують спільну декларацію про підтримку незалежності Австрійської республіки. Через місяць між Австрією, Італією та Угорщиною підписуються "Римські протоколи", основний зміст яких полягав у економічному та зовнішньополітичному співробітництві. Одна із статей протоколу наголошувала на незалежності Австрійської республіки і якщо, на разі, виникне зовнішня загроза республіки, то на її захист виступить Італія. Така співпраця з Італією зміцнювала становище Австрії у протистоянні Третьому Рейху.

1 травня 1934 р. була проголошена, а з 1 листопада вступила в дію нова конституція країни, яка ввійшла в історію під назвою "Травнева" [8]. За конституцією в країні встановлювалася система станового, корпоративного представництва в парламенті різних прошарків суспільства. Одночасно з конституцією вступав в дію Конкордат між Ватиканом та урядом. Відповідно до нього, католицька церква отримала можливість створювати свою систему навчальних закладів, фінансування яких здійснювалося за рахунок державного бюджету. Такі заходи уряду були природні, враховуючи традиційну орієнтацію представників національного руху на духовне відродження нації. Прийняті урядом заходи не сприяли стабільному економічному та політичному розвитку країни. В травні 1934 р. знову відновилися виступи націонал-соціалістів. Кожен крок нацистів провіщував про крах усієї версальської системи. 25 липня того ж року члени австрійських загонів СС у кількості 154 чол. здійснили спробу державного перевороту, захопивши заручників міністра Фея та держсекретаря К.Карвінські. Один із путчистів поранив канцлера Е.Дольфуса, який незабаром і помер. Урядовим військам, поліції вдалося до кінця дня знешкодити путч. Новим канцлером країни був обраний міністр освіти Курт фон Шушніг. Опинившись на посаді канцлера та лідера "Вітчизняного фронту", К.Шушніг продовжував політику свого попередника, створюючи в країні авторитарну систему та протидіючи наступу нацистів. Він провів чистку державного апарату від нацистських агентів. Саме під час економічних криз та фінансової нестабільності зростає рух націонал-соціалістів, гаслом яких було приєднання до Німеччини [6, с.345], бо саме воно мало врятувати країну від економічного краху та сприяти підвищенню добробуту нації. Такі гасла націонал-соціалістів примусили уряд "Вітчизняного фронту" до активних дій. Свідомо порушуючи умови Сен-Жерменського мирного договору стосовно чисельності збройних сил, уряд залучає загони гаймвера до військових сил країни. Оцінюючи створену ситуацію, Німеччина переходить у наступ. В березні 1935 р., порушуючи статті Версальського мирного договору, вона приймає закон про створення військово-повітряного флоту, введення військової повинності, збільшення армії до 300 тис. чол. Таким чином, заклавши основи військової могутності Третього Рейху, рейхсканцлер Німеччини переходить до активних територіальних змін в Європі. Шляхом плебіситу до Німеччини приєднується Саар. 7 березня 1936 р. німецькі війська вступають у демілітаризовану Рейнську область і в Європі виникає найгостріша міжнародна криза. Стратегічні та політико-дипломатичні наслідки кризи були надто серйозними. Усе це не могло не викликати тривогу Відня. На той час основним гарантом австрійської незалежності залишалася Велика Британія – Франція – Італія, проте і вони, згодом, не змогли завадити агресивним планам Німеччини. Тому в Австрії з 1 квітня починає діяти закон про військову повинність, а з 10 жовтня – про включення гаймвера до структури "Вітчизняного фронту". Намагаючись стабілізувати економічну ситуацію в країні, К. Шушніг 11 липня 1936р. укладає з Німеччиною "дружню угоду", в якій остання визнає суверенітет Австрійської республіки, припиняє економічну блокаду, надає інвестиції для розвитку промисловості та фінансів. Зі свого боку австрійський уряд обіцяє узгоджувати зовнішньополітичні позиції з Німеччиною, а також включити до складу уряду двох представників націонал-соціалістичної партії Австрії [4, с.348].

Реакція західної демократії на австрійсько-німецьку угоду була різною. Більшість британських громадян доброзичливо сприйняли її зміст, вважаючи її важли-

вою віхою у стабілізації конфліктів в Європі та зміцненні демократії. У Франції – як ще один крок Німеччини до приєднання з Австрією.

В липні-жовтні 1936 р. в республіці знову активізували свою діяльність нацисти. 29 липня вони організували масову демонстрацію під гаслами "Геть Шушніга! Один народ! Одна нація! Один фюрер!". Було зрозуміло, що австрійський націонал-соціалізм стає підвладним німецькому [11, с.30]. Проте канцлер, маючи надзвичайні повноваження, успішно продовжує протидіяти натиску нацистів. Він переконаний у тому, що з боку Італії буде надана значна зовнішньополітична підтримка. Проте 24 жовтня 1936р. між Римом і Берліном підписується таємний протокол про узгодженні дій в Європі. Так, за словами Б.Муссоліні, утворилася вертикаль, або "вісь" Берлін-Рим. Таким чином, режим К. Шушніга був позбавлений підтримки Б.Муссоліні.

14 квітня 1937р. міністерство закордонних справ Австрії повідомило свого посла в Лондоні про те, що визнання урядами Великої Британії та Франції, лише в принципі, незалежність Австрійської республіки не сприятиме останній погоджувати свою зовнішню політику з ними. Австрійські політики вважали, що ці країни не можуть бути гарантами безпеки, територіальної цілісності республіки, бо керівництвом Британії та Франції проводилася політика "умиротворення" агресора. Її здійснення розпочалося з приходом до влади в Німеччині нацистів і закінчилося 15 березня 1939 р. окупацією Німеччиною Чехословаччини. Ключовим фактором політики "умиротворення" Німеччини були компроміси, поступки. У політичних колах Британії існувала думка, що умови Версальського договору несправедливі для Німеччини, тому її вимоги обґрунтовані, і що Британія не здатна економічно витримати нову гонку озброєнь. Щодо Франції, то вона перебувала у стані урядової нестабільності, бо саме за період з 30-40-х років в країні діяло 16 коаліційних урядів. Тому Франція намагалася утримати Німеччину від агресії "через систему союзників". Одним із факторів розвитку політики "умиротворення" було призначення 28 травня 1937 р. Н. Чемберлена прем'єр-міністром Британії. Ця людина дотримувалася принципу лояльності до агресивних намірів Німеччини, до встановлення особистого контакту з диктатором. Новий прем'єр-міністр не вважав центрально-європейські проблеми безпосередньою загрозою для британської безпеки. В квітні 1937 р. британським послом до Німеччини був призначений Н. Гендерсон, відомий своїми пронимецькими настроями. Н. Чемберлен та Н. Гендерсон були впевнені, що саме їх дії мають встановити мир та порядок в Європі. Такі прагнення миру за усяку ціну відсунули на другий план британські інтереси в Європі.

У вересні 1937р. з візитом до Німеччини прибув Б. Муссоліні, під час якого А. Гітлер отримав повну свободу дій в Австрії. Тому на допомогу Заходу Австрії не варто було сподіватися. 5 листопада 1937р. в імперській канцелярії (Берлін) відбулася нарада соратників фюрера, відома як "хосбахська" – таємна, на якій Гітлер оголосив про своє рішення анексувати Австрію та Чехословаччину [12]. Незабаром лорд Галіфакс отримав запрошення одного із впливових людей Рейха Г. Герінга відвідати мисливську виставку в Німеччині з метою виявити ставлення англійських політиків до дій Німеччини. Згодом, 19 листопада 1937р. в Оберзальцбурзі відбулася зустріч Гітлера та лорда Галіфакса під час якої останній заявив, що англійсько-німецькі переговори могли б підготувати ґрунт для створення пакту чотирьох західних країн. І на основі цього пакту мав існувати європейський світ. Лорд Галіфакс зазначав, що британ-

ці бачать в Німеччині суверенну, сильну країну і вважають, що статус-кво в Європі потребує радикальних змін. Ці зміни стосувалися і Австрію. Тому і не дивно, що Німеччина сприйняла ці висловлювання як підтримку своїх дій. У зв'язку з цим, 29 листопада 1937р. в Лондоні була проведена конференція керівників Британії та Франції, на якій обговорювалися питання, що були порушені в Оберзальцбурзі. Прем'єр-міністр Англії наполягав на тому, що проблеми, які існували в Центральній та Східній Європі, не могли стати перешкодою на шляху укладання "пакту чотирьох". Члени британського парламенту вважали, що будь-які дії Німеччини в Центральній Європі не повинні стати приводом для війни між Німеччиною та Англією. Виступаючи в палаті лордів, один із діячів консервативної партії лорд Арнольд заявляв, що населення Німеччини становить 70 млн осіб і якщо німці Австрії, Чехословаччини об'єднуються з Німеччиною, то її населення зросте до 80 млн осіб. Інші члени палати зазначали, що постійний мир в Європі неможливий без порозуміння з Німеччиною, навіть якщо заради цього треба пожертвувати чимось в Центральній Європі. Позиція Франції, яка перебувала у фарватері британської зовнішньої політики, збігалася із британською, незважаючи на те, що порушувалася незалежність Австрії. Восени 1937 р. німецький посол у Відні Франс фон Папен зустрівся в Парижі із віце-прем'єром Л.Блюмом. Під час цієї зустрічі Ф. фон Папен поставив, що однією з умов німецько-французької "згоди" має бути питання про надання Німеччині "свободи дій" в Австрії [6, с.615]. Таким чином, кінець 1937 р. ознаменував собою суттєвий крах у політиці західної демократії у бік "умиротворення" агресора. Саме в той час, коли західні держави пішли на поступки Німеччині, австрійські політики намагалися залучити національні сили до співпраці в рамках "Вітчизняного фронту". Тому Німеччина намагалася перехопити ініціативу і на початку 1938р. переходить до активних дій. В січні 1938 р. головнокомандувач військово-повітряних сил Рейху Г. Герінг повідомляє австрійського статс-секретаря Гіда Шмідта, що анексія неминуха. І коли останній запропонував врегулювати це питання, то Г. Герінг відповів, "якщо австрійцям не подобається слово "анексія", то вони можуть називати такі дії партнерством" [5, с.115]. Наприкінці січня 1938 р., в надії врегулювати німецько-австрійський конфлікт, канцлер К. фон Шушніг проінформував Ф. фон Папена (який мав намір бути посередником у перемовинах) про намір зустрітися з Гітлером за умови, що угода від 11 липня 1936 р. залишиться в силі. Ініціатива канцлера була схвально сприйнята німцями, але прибувши до Берліна в розпал перестановки у нацистських верхах, його намір не знайшов підтримки у Гітлера. Незабаром Ф. фон Папен буде звільнений з посади, але згодом отримає пропозицію фюрера організувати зустріч з К. Шушнігом. Ця пропозиція обговорювалася австрійськими міністрами і отримала схвалення. Про австрійські плани сповіщені були посли Англії, Франції, папський нунцій та Б. Муссоліні.

12 лютого 1938 р. К. Шушніг, секретар міністерства закордонних справ Ф. Шмідт прибули до Берліна, де Гітлер в ультимативній формі, погрожуючи інтервенцією, зажадав звільнити заарештованих членів нацистської партії і призначити лідера австрійських нацистів Артура Зейс-Інкварт міністром внутрішніх справ, додавши, що Австрія не може розраховувати на підтримку будь-якої іншої держави. "Не вірте тому, що хто-небудь в світі зможе цьому перешкодити! Італія? Про Муссоліні я не турбуюсь, з Італією мене пов'язує тісна дружба. Англія? Вона не підійме пальця заради Австрії. Франція? Два роки тому, ми увійшли в Рейнську зону з не-

ликим військовим контингентом. Тоді я ризикнув усім, я досяг усього, чого хотів" [13, с.617]. Через кілька годин після зустрічі з Гітлером, австрійська делегація була прийнята міністром закордонних справ Рейху Й. фон Ріббентропом. У присутності Ф. фон Папена вона отримала проект угоди, який містив наступні вимоги, а саме: призначити А. Зейс-Інкварт міністром внутрішніх справ з правом необмеженого контролю над поліцією; Г. Фішбека – членом уряду з питань австрійсько-німецьких економічних відносин; звільнити ув'язнених нацистів, навіть тих, хто був причетний до вбивства Е. Дольфуса, відновити їх в правах і посадах; прийняти 100 німецьких офіцерів на службу до збройних сил Австрії і скільки ж австрійських – до німецьких; надати нацистам свободу пропаганди та прийняти їх до "Вітчизняного фронту". В ході переговорів, федеральний канцлер домігся лише того, щоб Г. Фішбек був призначений не членом уряду, а федеральним комісаром. Щодо обміну офіцерами, то їх загальна чисельність мала становити лише 100 чол. Після перемовин австрійського канцлера знову запросили до Гітлера і в ультимативній формі наполягли прийняти усі вимоги. Проте К. Шушніг намагався довести, що питання про амністію нацистам вирішує лише президент. Після таких слів, Гітлер розлютився і покинув зал перемовин. Однак отямившись, повернувся до залу і К. Шушнігу було надано три дні, щоб повідомити президента австрійської республіки про перемовини і "якщо угода не буде підписана, то німецькі війська здійснять інтервенцію в Австрію" [3]. 12 лютого 1938 р. К. Шушніг підписав угоду з Німеччиною, повідомивши європейські держави. Французький уряд запропонував Н. Чемберлену здійснити спільний демарш на Берлін, вимагав поважати нейтралітет Австрії, дотримуватися рівноваги сил в Європі. Однак події в самій Австрії розгорталися не на її користь. 16 лютого 1938 р. К. Шушніг змушений був оголосити амністію націонал-соціалістам та призначити на посаду міністра внутрішніх справ А. Зейс-Інкварт. Наприкінці лютого 1938р. націоналістичні організації Верхньої Австрії, Штирії намагалися здійснити збройний похід на Відень, але були зупинені армійськими та поліцейськими підрозділами. 20 лютого 1938 р. А. Гітлер, виступаючи в рейхстазі, висловлював задоволення щодо підписання угоди з Австрією. Проте австрійський канцлер робить ще одну спробу протидіяти Німеччині. 13 березня він оголошує про проведення в країні плебісциту з питання про майбутнє республіки. Звістка про плебісцит викликала роздратування в німецьких колах, фюрер безспідставно вважав, що австрійський народ буде боротися за незалежність і сама ідея "аншлюса" буде проблематичною. 9 березня 1938 р. Гітлер уповноважив міністра безпеки Австрії А. Зейс-Інкварт виступити із заявою про скасування плебісциту. Після розмови із керівником штабу Верховного головнокомандуючого вермахту Вільгельмом Кейтелем та іншими генералами, Гітлер затверджує план операції по захопленню Австрії під назвою "Отто". Керівники Німеччини висувають Австрії ультиматум з вимогою скасувати плебісцит, відставки канцлера К. Шушніга та призначення австрійським канцлером нациста А. Зейс-Інкварт. Одночасно з цим, німецькі війська зосереджуються на кордоні Австрії, а загони австрійських нацистів приступають до захоплення урядових будівель та установ.

11 березня 1938р. по всій Австрії відбуваються демонстрації нацистів. О першій годині дня 11 березня А. Гітлер підписує наказ про захоплення Австрії. Канцлер К. Шушніг не зважає на дату відсіч німецької агресії, а А. Зейс – Інкварт повідомляє безпосереднього автора плану "Отто" Г. Герінга про рішення К. Шушніга скасувати плебісцит з питання: чи хочуть австрійці при-



єднатися до Німеччини? чи Австрія залишається незалежною? Проте німецькі війська вже стоять на австрійському кордоні. І все ж таки канцлер робить останню спробу завадити агресії. Він звертається до Б. Муссоліні по допомогу, але той не реагує, зволікає із відповіддю, бо Італія має намір повністю утриматися від участі в австрійських справах. У такій непростій ситуації К. Шушніг подає у відставку. Президент республіки намагається чинити опір німецьким заявам, але сили нерівні. 11 березня 1938 р. створюється уряд на чолі з А. Зейс – Інквартом. Новий канцлер, отримавши вказівки з Німеччини, звертається до її уряду з проханням ввести на територію республіки німецькі війська з метою відновлення порядку. Англія та Франція висловлюють німецькому уряду протест, на що Г. Герінг дає їм зрозуміти, що новий австрійський уряд має намір запросити збройні сили Німеччини вступити на територію Австрії. В цей час німецькі засоби пропаганди поширюють чутки про вступ збройних сил Чехословаччини на територію Австрії, а французькі комуністи готують план знищення австрійських націонал – соціалістів. Тому на запрошення австрійського канцлера німецькі війська повинні вступити на територію Австрії [1]. 13 березня 1938 р. частини вермахту, не зустрівши опір збройних сил республіки, вступили на територію Австрії та здійснили "аншлюс" Австрії.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Отже, Велика Британія та Франція не збиралися протидіяти факту приєднання Австрії до Німеччини. Вони досить помірковано зреагували на ліквідацію Австрійської республіки, виявили дуже слабе чуття взаємної солідарності. Одна річ – ухвалити важливі політичні постанови, і зовсім інша – втілити їх у далеких регіонах Європи.

Двозначною до "аншлюсу" була позиція Ватикану. Поки приєднання не відбулося, Ватикан ставився до нього негативно, бо Австрія була католицькою державою. Нею правила люди віддані Ватикану, їх політика була в душі папських вимог. Папа Пій XI побоювався поглинання католицької Австрії протестантською Німеччиною. Після падіння монархії Габсбургів, він не поривав зв'язків із претендентами на австрійський престол. Коли приєднання Австрії до Німеччини стало фактом, надії на відновлення династії Габсбургів були втрачені. Австрійське вище духовництво перейшло на службу Німеччини. Австрія опинилася сам на сам з агресором.

Таким чином, з карти Європи зникла суверенна держава – Австрійська республіка, чия незалежність була гарантована Лігою Націй, підтримана угодами провідних країн Європи, які мали з Австрією дипломатичні відносини. "Аншлюс" завдав нищівного удару по стабілізації Версальської системи міжнародних відносин і вивів на нову стадію протистояння західну демократію та націонал-соціалізм. Світ наближався до початку Другої світової війни.

#### Список використаних джерел

1. Austro-German Pact // Catholic Herald. – Режим доступу: <http://archive.catholic Herald.co.uk/article/17th-july-1936/3/austro-german-pact> (дата звернення 20.10.2014). Режим доступу: [http://www.bbc.co.uk/scotland/learning/bitesize/higher/history/roadwar/appease\\_rev2.shtml](http://www.bbc.co.uk/scotland/learning/bitesize/higher/history/roadwar/appease_rev2.shtml).
2. Austria's annexation by Germany 1938// wien-vienna. – Режим доступу: <http://www.wien-vienna.com/index.php?ID=1899> (Дати звернення 22.11.2014).
3. Berchtesgadener Abkommen [13. März 1938] : [Текст]// Österreichisches Staatsarchiv. – Режим доступу: [http://www.oesta.gv.at/site/cob\\_27099/5164/default.aspx](http://www.oesta.gv.at/site/cob_27099/5164/default.aspx) (дата звернення 19.08.2014).

4. Воцелка К. История Австрии/ Карл Воцелка. – М.: Весь мир, 2007. – 503 с.
5. Goldinger W., Binder D. "Geschichte der republic Österreich 1918 B 1938" / Walter Goldinger, Dieter Binder. – Wien.: Geschichte und Politik, 1992. – 289 s.
6. История дипломатии/ под. ред. В.П. Потьомкин. – В3Т. – М.-Л.: ОГИЗ, 1945. – Т. 3. – 883 с.
7. Гитлер А. Моя борьба (Mein Kampf)/ Адольф Гитлер.-Kraus International Publications, 1981. – // Archive. – Режим доступу: <http://web.archive.org/web/20070123013917/lib.ru/POLITOLOG/AE/putx.txt> (дата звернення 10.10.2014).
8. Miverfassung [vom 1934] : [Текст]// historisches. – Режим доступу: [http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/\\_44926](http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/_44926) (дата звернення 18.05.2015).
9. Federal Constitutional Law [10 November 1920]. – Режим доступу: <http://unpan1.un.org.intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan040613.pdf>. – unpan1 (дата звернення 18.05.2015).
10. Der Vertrag von Lausanne [vom 15.7.1932] : [Текст] // www.aeiou.at. – Режим доступу: <http://www.aeiou.at/aeiou.encyclop.v/673835.htm> (дата звернення 22.10.2015).
11. Hass.H. Sozialdemokratie und "Anschluss". Historische Wurzeln Anschluss 1918 und 1938 Nachwirkungen./ Hanns Haas – Wien-München-Zürich, 1978. – 400 s.
12. Протокольная запись беседы, состоявшаяся в рейхсканцелярии Хосбаха [от 3 ноября 1937 г.]: [Текст]// 100 (0) Ключевых документов по германской истории в 20 веке. – Режим доступу: [http://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument\\_de&dokument=0008\\_hos&object=translation&st=&l=ru](http://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0008_hos&object=translation&st=&l=ru) (дата звернення 18.10.2015).
13. Österreich: Pius XI. und die erste Republik// oecumene. – Режим доступу: <http://www.oecumene.radiovaticana.org/teled/articolo.asp?c=562302>. (дата звернення 20.09.2014).
14. Sozialdemokratie und "Anschluss". Historische Wurzeln Anschluss 1918 und 1938 Nachwirkungen. Eine Tagung des Dr.-Karl-Renner-Instituts/ Helmut Konrad. –Wien, 1978. – 554s.

#### References

1. Austro-German Pact // catholic Herald. – Rezhym dostupu: <http://archive.catholic Herald.co.uk/article/17th-july-1936/3/austro-german-pact> (data zvernennya 20.10.2014).
2. An evaluation of the reasons for the British policy of appeasement, 1936-1938// bbc. – Rezhym dostupu: [http://www.bbc.co.uk/scotland/learning/bitesize/higher/history/roadwar/appease\\_rev2.shtml](http://www.bbc.co.uk/scotland/learning/bitesize/higher/history/roadwar/appease_rev2.shtml).
3. Austria's annexation by Germany 1938// wien-vienna. – Rezhym dostupu: <http://www.wien-vienna.com/index.php?ID=1899> (data zvernennya 22.11.2014).
4. Berchtesgadener Abkommen [13. März 1938] : [Текст] // Österreichisches Staatsarchiv. – Rezhym dostupu: [http://www.oesta.gv.at/site/cob\\_27099/5164/default.aspx](http://www.oesta.gv.at/site/cob_27099/5164/default.aspx) (data zvernennya 19.08.2014).
5. Votselka K. Ystoryya Avstryi/ Karl Votselka. – М.: Ves' myr, 2007. – 503s.
6. Goldinger W., Binder D. "Geschichte der republic Österreich 1918 B 1938" / Walter Goldinger, Dieter Binder. – Wien.: Geschichte und Politik, 1992. – 289 s.
7. Ystoryya dyplomatyi/ pod. red. V.P. Pot'omkyn. – V3T. – М.-Л.: OHYZ, 1945. – Т. 3. – 883 s.
8. Hytler A. Moya bor'ba (Main Kampf) / Adol'f Hytler. – Kraus International Publications, 1981. – // Archive. – Rezhym dostupu: <http://web.archive.org/web/20070123013917/lib.ru/POLITOLOG/AE/putx.txt> (data zvernennya 10.10.2014).
9. Miverfassung [vom 1934] : [Текст] // historisches. – Rezhym dostupu: [http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/\\_44926](http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/_44926) (data zvernennya 18.05.2015).
10. Federal Constitutional Law [10 November 1920]. – Rezhym dostupu: <http://unpan1.un.org.intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan040613.pdf>. – unpan1 (data zvernennya 18.05.2015).
11. Der Vertrag von Lausanne [vom 15.7.1932] : [Текст] // www.aeiou.at. – Rezhym dostupu: <http://www.aeiou.at/aeiou.encyclop.v/673835.htm> (data zvernennya 22.10.2015).
12. Hass.H. Sozialdemokratie und "Anschluss". Historische Wurzeln Anschluss 1918 und 1938 Nachwirkungen. / Hanns Haas – Wien-München-Zürich, 1978. – 400 s.
13. Protokol'naya zapys' besedy, sostoyavshayasya v reykhskantselyaryy Khosbakha [ot 3 noyabrya 1937 h.]: [Текст] // 100 (0) Klyuchevykh dokumentov po hermanskoj ystoryy v 20 veke. – Rezhym dostupu: [http://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument\\_de&dokument=0008\\_hos&object=translation&st=&l=ru](http://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0008_hos&object=translation&st=&l=ru) (data zvernennya 18.10.2015).
14. Österreich: Pius XI. und die erste Republik// oecumene. – Rezhym dostupu: <http://www.oecumene.radiovaticana.org/teled/articolo.asp?c=562302>. (data zvernennya 20.09.2014).
15. Sozialdemokratie und "Anschluss". Historische Wurzeln Anschluss 1918 und 1938 Nachwirkungen. Eine Tagung des Dr.-Karl-Renner-Instituts/ Helmut Konrad. –Wien, 1978. – 554s.

Надійшла до редколегії 16.01.17

Н. С. Папенко, канд. ист. наук, доц., Е. Н. Папенко, асп.  
 Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

### АВСТРИЙСКАЯ РЕСПУБЛИКА: ОТ ДЕМОКРАТИИ К АВТОРИТАРИЗМУ

*В статье дан анализ политическому режиму Первой Австрийской республики в период 20-30-х годов XX века. Политическое давление со стороны Германии и сильная пропаганда национал-социализма способствовали тому, что политические деятели Австрии, представители социал-демократии, христианские социалисты так и не смогли воспользоваться шансом на укрепление демократии и независимости страны в межвоенный период. Как в Австрии, так и в Европе, никто тогда не увидел угрожающей природы национал-социализма.*

*Так как США отошли от европейских проблем, Англия, с одной стороны находилась в безопасности, с другой – практически не имела достаточно сухопутных вооруженных сил, чтобы предотвратить агрессию Германии. Франция же была зависима от политики Великой Британии. Было решено не применять в отношении Германии силовых методов, а пойти на уступки. Такая политика была названа политикой "умиротворения". Австрию втянули в авантюристическую политику Третьего Рейха, который осуществил 13 марта 1938 г. план "аншлюса" Австрии.*

*Государствам – победителям не доставало элементарного понимания или доброй воли для того, чтобы воспрепятствовать Германии осуществить "аншлюс". Кроме того, коалиционное правительство Австрийской республики, вместо единства своих действий с оппозиционными силами страны, способствовало самоизоляции. Да к тому же, австрийская конституция была компромиссом идей центризма и федерализма.*

*Ключевые слова: "аншлюс", централизм, национал-социализм, политика "умиротворения", федерализм.*

N. Papenko, Ph.D.(History), associate Prof., E. Papenko, Ph.D. student  
 Taras Schevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

### THE REPUBLIC OF AUSTRIA: FROM DEMOCRACY TO AUTHORITARIANISM

*The article analyses the political regime of the first Austrian Republic during the 20-30th of XXth century. The Austrian politicians, being representatives of socio-democratic movements and the movement of Christian democracy, failed to use the opportunity to strengthen the democracy and the independence of the country after the World War I, because of the political pressure of Germany and the strong national-socialistic propaganda. Either in Austria, or in Europe, it was failed to perceive the terrible nature of national-socialism.*

*France became dependent of the behavior of the Great Britain, inasmuch as The USA isolated itself from the interference in the European matters, and the Great Britain, on the one hand, was feeling itself secure, and on the other hand – practically didn't have land forces to stop the aggression of Germany. It was decided not to use the forced methods regarding Germany, but to make concessions otherwise. This policy found the name – the policy of "appeasement". Austria was drawn into an adventurous policy of the Third Reich, which had been realizing the Anschluss plan in the 1938.*

*Victory states were missing of an elementary reasonableness or of a good will to prevent the actions of Germany. Besides, coalition government of Austrian republic promoted the process of self-isolation, instead of unity of actions with the opposition. The Austrian constitution itself was a compromise between the ideas of centrism and federalism.*

*Keywords: "anschluss", centrism, nationalism, federalism, policy of "appeasement".*

УДК: 353.9

В. П. Пилипенко, асп.  
 Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

### МЕХАНІЗМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ

*Визначено механізми впровадження державної політики інноваційного розвитку. З'ясовано, що основними механізмами реалізації інноваційної політики є фінансово-кредитні механізми, механізми, обумовлені законодавчими і нормативно-правовими актами, інституційні перетворення, механізми у сфері освіти та експорту. Зазначено, що актуального значення набуває вже не стільки факт розробки офіційних документів по інноваційній політиці, скільки формування державою ефективних механізмів взаємодій між учасниками інноваційної діяльності.*

*Ключові слова: державна політика інноваційного розвитку; інноваційна політика; механізми управління інноваціями; механізми впровадження державної політики інноваційного розвитку.*

Характерною особливістю сучасного розвитку держав є їх спрямованість на конкурентоспроможність на світовому ринку, та визначається сьогодні не обсягами фізичних ресурсів, а залежать від того, наскільки суспільство й держава може створювати й ефективно використовувати інтелектуальний фактор, розвивати інноваційну діяльність і інноваційні процеси на усіх рівнях управління. Для сучасної України рішення ключових соціально-політичних проблем також неможливо без продуктивного використання науково-технічного потенціалу, його структуризації й формування на цій основі національної інноваційної системи. Практика реформування вітчизняної соціально-політичної структури, особливо в економічній сфері показала, що ринок не в змозі вирішити всі проблеми подолання деградації технологічної бази виробництва й формування нових технологічних укладів, настільки необхідних для забезпечення стійкого зростання в нашій країні і її регіонах. Це зумовлює необхідність посилення ролі держави в забезпеченні інноваційних процесів і в регулюванні інноваційної сфери взагалі. Зростає необхідність якнайшвидшого формування ефективної політики розвитку держави й зокрема такого її різновиду як інноваційна політика. Отже, одним із головних завдань розвитку України і по-

долання економічної, політичної, соціальної кризи є розробка й застосування сучасних методів і форм державного управління інноваційною діяльністю, створення умов для її активізації й ефективного розвитку.

Здебільшого в сучасній літературі основний акцент робиться тільки на структурному змісті інноваційної політики, що в сучасних умовах України для досягнення нею повноцінного розвитку недостатньо. Проблема структурного змісту інноваційної політики важлива, однак, на сучасному етапі важливішого значення набуває не стільки факт розробки офіційних документів з інноваційної політики, скільки формування державою ефективної системи відносин між учасниками інноваційної діяльності та особливо механізмів впровадження державної політики інноваційного розвитку.

Проблема структури та змісту механізмів впровадження державної політики інноваційного розвитку актуалізується в світлі сучасних глобалізаційних процесів, та всезростаючої ролі інформаційних та інших новітніх технологій, які є рушійною силою розвитку сучасної держави. Також все більшої значущості набувають інноваційні процеси та управління в різних сферах теоретичної і практичної діяльності. Інновації стають все більш глобальними і всеохопними. У зв'язку з цим при-

родним представляється інтерес дослідників до визначення сутності інновацій в різних галузях наукового знання. Державне управління, вирішуючи питання про сутнісні підстави і розвиток сучасної держави, так само проявляє інтерес до даної проблематики і в законодавчому в культурологічному, і в епістемологічному і навіть в етичному аспектах. В даний час під інновацією розуміється запроваджене і доведене до масового споживання нововведення у вигляді товару, послуги, технології або іншого продукту (матеріального чи символічного). Слід підкреслити, що "інновація відноситься не просто до створення і поширення нововведень, а й до таких змін, які носять істотніший характер, це зміни в способі діяльності, стилі мислення.

Розглянемо основні механізми реалізації інноваційної політики в сучасних економічних умовах господарювання. Так, на думку автора, основними механізмами, що забезпечують реалізацію інноваційної політики, пріоритетний розвиток високотехнологічних і наукоємних галузей промисловості, є фінансово-кредитні механізми, механізми, обумовлені законодавчими і нормативними правовими актами, інституційні перетворення, механізми у сфері освіти, експорту і митного регулювання.

#### *Механізми фінансово-кредитної політики:*

- створення сприятливих умов для фінансово-кредитних установ і страхових компаній, що працюють в рамках корпоративних структур (зокрема фінансово-промислових груп), в цілях фінансування інновацій і страхування кредитних ризиків, пов'язаних з освоєнням інноваційної продукції;

- направлення 10% засобів Бюджету розвитку України на фінансування і надання державних гарантій на реалізацію інноваційних проектів, які забезпечують освоєння і випуск конкурентноздатної наукоємної продукції, яка створюється на базі технологій, що мають високий потенціал ринкової реалізації;

- застосування поворотного фінансування високоефективних прикладних інноваційних розробок, що мають високу економічну ефективність;

- дозвіл державним підприємствам – науковим організаціям, які пройшли державну акредитацію, використовувати одержані при продажу науково-технічної продукції на основі ліцензійних угод засобу в розмірі до 70% (за вирахуванням прямих витрат і авторських винагород) на науково-технічні цілі як цільове фінансування;

- створення механізму реструктуризації і погашення заборгованості науково-дослідним організаціям і промисловим підприємствам (в першу чергу – оборонної промисловості) по засобах державного бюджету, що утворилася внаслідок державного недофінансування;

- фінансування науково-дослідних, дослідно-конструкторських і технологічних робіт, інноваційних проектів, пов'язаних з розвитком високотехнологічних напрямів;

- підтримка міжрегіональних високотехнологічних інноваційних програм і проектів суб'єктів України;

- підтримка і стимулювання інвесторів, що вкладають засоби в наукоємке високотехнологічне виробництво, а також організацій різних форм власності (в період освоєння ними інновацій) за рахунок надання кредитів і державних гарантій у вигляді гарантійних заставних резервів на принципі їх видачі під реальні активи (високоліквідні матеріальні і фінансові активи держави, наприклад, пакети акцій);

- розвиток лізингу наукоємного унікального устаткування;

- забезпечення в зарубіжних кредитних лініях квот для закупівлі устаткування в цілях реалізації високоефективних інноваційних проектів під гарантії держави і ліцензій на високоефективні технології і ноу-хау для

освоєння виробництва новітньої продукції; введення нелінійної амортизації для іноземних інвесторів (коли в перші роки після придбання основних засобів списується велика частина їх вартості), що виробляють інноваційну продукцію по міжнародних комерційним контрактам; надання фінансової підтримки патентної і винахідництва діяльності, сприяння в охороні інтелектуальної власності і підтримці прав на неї в Україні і за кордоном;

- вдосконалення конкурсної системи відбору інноваційних проектів і їх виконавців, підвищення питомої ваги реалізації в галузях економіки щодо невеликих і тих, інноваційних проектів, які швидко окупуються; створення і розвиток державної контрактної системи, направленої на реалізацію інноваційних проектів, які виконуються за рахунок засобів бюджету, а також позабюджетних джерел; надання квоти бюджетного фінансування малому підприємству в інноваційній сфері при оголошенні конкурсів на реалізацію науково-технічних і інноваційних проектів.

*Механізми, обумовлені законодавчими і нормативними правовими актами, регулюючими інноваційну діяльність в науково-технічній і промисловій сферах:*

- виключення з бази оподаткування при розрахунку податку на прибуток всієї суми витрат організацій на наукові дослідження і дослідно-конструкторські розробки, що безпосередньо відносяться до створення нової або удосконалення продукції, яка виробляється (товарів, робіт, послуг) для організацій будь-яких форм власності;

- звільнення від оподаткування сум, направлених до галузевих і міжгалузевих позабюджетних фондів науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт і використаних на фінансування фундаментальних досліджень і сприяння науково-технічному прогресу (але не понад 5% від податкової бази);

- звільнення від оподаткування прибутку, направлено на оплату витрат по створенню (придбанню) основних засобів і модернізацію устаткування, використаних для виробництва і реалізації інноваційної продукції;

- розширення пільг по податку на додану вартість для наукових організацій, які проводять науково-дослідні і дослідно-конструкторські роботи по замовленнях підприємств незалежно від їх форм власності.

Внесення доповнень і змін у державні закони:

"Про некомерційні організації" і Цивільний кодекс України (про державну підтримку створення і розвитку інфраструктури інноваційної діяльності); Бюджетний кодекс України (про фінансування заходів по реалізації державної інноваційної політики); "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами"; "Про інвестиційну діяльність"; "Про фінансовий лізинг" (по створенню сприятливих умов для інвестування засобів в цілях здійснення інновацій і розвитку інноваційної діяльності); "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" (про інноваційні прогнози); "Про закупівлю товарів, робіт і послуг для державних потреб" (про державну підтримку інноваційних програм і проектів, направлених на реалізацію державної інноваційної політики); "Про зовнішньоекономічну діяльність"; "Про митний тариф України" (про здійснення заходів по підтримці вітчизняної інноваційної продукції на міжнародному ринку і розвитку зовнішньоекономічної діяльності); "Про освіту", "Про вищу освіту" (про державну підтримку підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів, що здійснюють інноваційну діяльність).

У зв'язку з розвитком і розширенням ринку науково-технічної продукції першочергового значення набувають механізми залучення інтелектуальної власності в

господарський обіг. Для цього необхідні оцінка інтелектуальної власності підприємств і її інвентаризація з постановкою на баланс у вигляді нематеріальних активів, уточнення фінансово-економічних механізмів обігу і бухгалтерського обліку. Формування ринку інтелектуальної власності і залучення в господарський оборот результатів науково-технічної діяльності вимагають законодавчого забезпечення. Саме тому необхідно розробити механізми підприєємства інтелектуальної власності як внесок в спільно створювані підприємства по виробництву нової продукції, як в Україні, так і за кордоном; забезпечити впровадження міжнародних стандартів якості, сертифікації продукції і зайняті навколишнього середовища, сумісних з принципами СОТ, а також підготувати:

- доповнення до Закону України "Про авторське право і суміжні права";
- пропозиції про форму правової охорони секретних об'єктів інтелектуальної власності в рамках авторського права;
- зміни і доповнення до нормативних правових актів, що регламентують можливість виявлення порушень прав авторів і правовласників об'єктів інтелектуальної власності, доказів порушення виняткових прав, а також проведення експертизи в цій області;
- доповнення до Господарського процесуального кодексу України, які забезпечать, облік особливостей виявлення і розгляду виникаючих між юридичними особами економічних суперечок при включенні інтелектуальної власності в господарський оборот, зокрема, державної інтелектуальної власності.

*Інституційні перетворення* повинні бути направлені, перш за все, на розвиток високотехнологічних виробництв за рахунок:

- об'єднання вузькоспеціалізованих наукових і проектних організацій які ведуть наукові дослідження і розробки на користь переважно одного замовника, в єдину науково-промислову структуру;
- утворення центрів науки і високих технологій на основі великих наукових організацій, що займають лідируюче положення в відповідних областях науки і техніки;
- реструктуризації частини галузевих науково-дослідних і проектних інститутів в інжинірингові фірми з розвинутою фінансово-економічною, маркетинговою і комерційною інфраструктурою;
- формування сумісно з вузами інноваційно-технологічних центрів, інноваційно-промислових комплексів, технологічних і наукових парків, орієнтованих на виробництво і реалізацію наукоємкої продукції із залученням українських і іноземних інвестицій і використанням як української, так і зарубіжної торгової мережі;
- відновлення коопераційних зв'язків, перш за все, з країнами СНД і з країнами східної Європи, зокрема в формі міждержавних вертикально-інтегрованих структур;
- створення інфраструктури малого бізнесу для обслуговування програм по реалізації високих технологій, а також створення базових регіональних і міжрегіональних інноваційно-технологічних центрів передачі технологій для забезпечення зв'язку малих підприємств з великим виробництвом;
- зовнішньоекономічної підтримки, що передбачає створення умов для формування сумісних з іноземними партнерами підприємств по випуску вітчизняної наукоємкої продукції і реалізації її на внутрішньому і зовнішньому ринках, забезпечення реклами за кордоном, вдосконалення виставково-ярмаркової діяльності, входження в міжнародні інформаційні системи для обміну інформацією за високими технологіями;

- установи регіональних венчурних інноваційних фондів;
- розвитку інформаційної інфраструктури, підтримки мережі науково-технічних бібліотек, надання сприяння інноваційним організаціям в доступі до інформаційних мереж і баз даних.

*Механізми у сфері освіти:*

- широке використання нових освітніх і інформаційних технологій, вдосконалення науково-методичного забезпечення учбового процесу, поліпшення якості підготовки і підвищення кваліфікації педагогічних кадрів в області інноваційної діяльності;
- підготовка і перепідготовка кадрів в області інноваційної діяльності, що забезпечують підвищення інноваційної активності організацій і комерціалізацію результатів наукових досліджень;
- розвиток системи підготовки менеджерів для інноваційної діяльності в науково-технічній сфері на базі вищих учбових закладів, установ додаткової професійної освіти;
- вдосконалення системи фінансування науково-технічної і інноваційної діяльності організацій у сфері освіти, залучення додаткових позабюджетних фінансових коштів;

- участь учених системи освіти в створенні наукоємких технологій, зокрема технологій подвійного призначення, інноваційної продукції і підвищення конкурентоспроможності виробництва.

*Механізми в сфері експорту* покликані створити умови для прискореного зростання експорту продукції, високотехнологічних і наукоємких виробів, послуг, зокрема за рахунок:

- створення механізму коректування експортних мит і акцизів на інноваційну продукцію з метою проникнення на зарубіжні ринки і отримання максимальної експортної виручки;
- кредитування за участі держави орієнтованих на експорт проектів, програм освоєння наукоємкої і високотехнологічної продукції, закупівель для розвитку експортного виробництва устаткування, сировини, матеріалів, комплектуючих і запасних частин, які не виробляються в Україні;
- тарифного і нетарифного регулювання експорту високотехнологічної продукції українських виробників, конкурентноздатної по відношенню до аналогічної продукції іноземних виробників.

*Митні механізми* повинні забезпечити функціонування гнучкої системи митного регулювання, направленої на захист українського виробника готової високотехнологічної продукції, включаючи:

- розгляд в установленому порядку питань з підвищення ставок митного збору на комплектні (готові) вироби, що поставляються на територію України, аналоги яких виробляються вітчизняними підприємствами;
- розширення практики застосування особливого режиму вільного митного складу для виробництв, що освоюють нову високотехнологічну наукоємну продукцію з метою залучення в ці виробництва іноземних інвестицій.
- Разом з цим необхідно відзначити і те, що у сфері малого підприємництва інноваційна діяльність повинна бути направлена на активізацію використання можливостей малого підприємництва в прискоренні процесів реструктуризації галузей і реформування підприємств в тих галузях, де йде процес розвитку коопераційної взаємодії великого виробництва з малими підприємствами [8, с. 318].

При цьому реалізація комплексу заходів дозволить поживити інноваційну діяльність малих підприємств і

забезпечити позитивну динаміку за такими показниками, як зайнятість населення, обсяг виробничої продукції і послуг, інвестиції в основний капітал малих підприємств, що в результаті вплине на збільшення випуску вітчизняної інноваційної продукції.

Таким чином, широке освоєння інноваційних технологій на основі передових науково-технічних досягнень в усіх сферах промислового виробництва для більшості індустріально розвинених країн світу є ключовим напрямом досягнення економічного зростання і підвищення якості життя населення. Саме світові тенденції розвитку інноваційної діяльності слід використовувати при подальших розробках державної інноваційної політики, в якій з урахуванням сильних і слабких сторін української економіки повинні бути сформульовані стратегії інноваційної політики держави (і в першу чергу національна інвестиційна стратегія), пріоритети для країни і окремих галузей промисловості реального сектора економіки. Необхідно розробити методичні основи і конструктивні пропозиції по вдосконаленню ринкових механізмів, створенню економічних і правових умов, а також напрямку інституційних перетворень в інноваційній сфері.

Разом з тим обмеженість фінансових ресурсів держави обумовлює надання головного пріоритету інноваційним програмам розвитку і проектам, що гарантують максимальний міжгалузевий ефект в стратегічному періоді як в технологічному, так і в соціально-економічному значенні. Їх успішна реалізація забезпечити інтенсивні галузеві і структурні зрушення в промисловості, числа робочих місць, рівня зайнятості і підвищення конкурентоспроможності виробництва, що супроводжувалися зростанням [2, с. 35–42].

Відповідно до бачення автора, пропоновані інституційні перетворення в інноваційній сфері, а також комплекс фінансових, економічних і організаційних заходів, дозволять створити при підтримці держави цілісну, ефективно функціонуючу інноваційну систему країни, істотно збільшити число інноваційно активних суб'єктів господарювання, забезпечити інноваційний розвиток, що задовольняє зростаючим соціально-економічним потребам населення України.

Отже інновація, на думку більшості дослідників, припускає цільову зміну в структурі або функціонуванні системи. Особливістю сучасної інноваційної діяльності є те, що вона базується на фундаментальних знаннях і прикладних дослідженнях, тобто включена в складну, спеціалізовану систему духовно-практичного освоєння дійсності. В рамках цієї системи сформовані і розвиваються технології масового виробництва знання і нових проблем і завдань, вирішення яких призводить і до оновлення уявлень про реальність, і оновлення системи соціально-політичного, економічного буття людини. В цьому зв'язку назріла розробка державної політики інноваційного розвитку з позицій державного управління.

#### Список використаних джерел

1. Гаврилов К.Л. Механизм обновления: Концепция развития национальной инновационной системы России. М., 2003. С. 26.
2. Груба Г.І. Інноваційна політика як важлива складова інноваційного розвитку економіки / Г.І. Груба // Державне управління та місцеве самоврядування [Наук. вісн. Акад. муніц. упр.]. – К.: Видавничо-поліграфічний центр АМУ. – Вип. 3(5). – 2008. – С. 35–42.
3. Косенко Д. В. Концепція раціональності як платформа для суспільно-політичних інновацій / Д.В. Косенко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Філософія. Політологія, 2014. Вип. 3 (117). – С. 33–35.
4. Косенко Д. В. Рационализация политической власти демократических обществ в теории коммуникативного действия Юргена Хабермаса / Д.В. Косенко // Вестник Российского университета дружбы народов: Серия политология – М.: ИГК РУДН, 2013. Вип. 4. – С. 98–106.

5. Косенко Д. В. Рационализация политической власти как платформа для общественных инноваций в постнациональном государстве / Д.В. Косенко // Молодой ученый. Ежемесячный научный журнал. – Казань: ООО "Издательский дом Молодой ученый", 2014. №12 (71). – С. 336–339.
6. Косенко Д.В. Институциализация сферы политической открытости в процессе демократических трансформаций / Д.В. Косенко // Гуманитарні студії. 36. наук. праць. – К.: ВПЦ "Київський університет", 2015. – Вип. 26. – С. 142–148.
7. Култыгин В.П. Теория рационального выбора. Возникновение и современное состояние // Социол. исследования. 2004. № 7.
8. Лапин Н.И. Теория и практика инноватики. Учебное пособие / Лапин Н.И. – М.: Логос, 2008 – 382 с.
9. Омаров А.М. Социальное управление. Некоторые вопросы теории и практики. М., 1980. С. 27.
10. Социально-управленческий механизм развития производства: методология, методика и результаты исследования. Новосибирск, 1989. С. 30.
11. Blau P.M. Exchange and power in social life. N.Y., 1964. P. 252.
12. Blumer H. Symbolic Interactionism. University of California Press, Ltd., 1986. P. 2.
13. Cooley Ch.H. Human nature and social order. N.Y., 1964.
14. Homans G.C. Behavioral theory in sociology / Ed. by R.L. Hamblin, J.H. Kunkel. New Brunswick; New Jersey, 1977. P.
15. Parsons T. Social System. Routledge & Kegan Paul Ltd., 1991. P. 47.]
16. Rational choice theory. Advocacy and Critique. Key Issues in sociological theory / Ed. by J.S. Coleman, Y.J. Fararo. Newbury Park; California, 1992. P. 23.]
17. Skinner B.F. The selection of behavior: the operant behaviorism of B.F. Skinner: comments and consequences / Ed. by A.C. Catania, S. Harnad. Cambridge, 1988.
18. Watson J.B. Behaviorism // J.B. Watson with a new introduction by G.A. Kimble. New Brunswick; New Jersey, 1998.
19. Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft. Köln; Berlin, 1964. S. 10.
20. Weber M. Economy and society / Ed. by G. Roth, C. Wittich. University of California Press, 1978.

#### References

1. Gavrilov K. L. Mechanism of renewal: concept of development of national innovation system of Russia. M., 2003. p. 26.
2. Gruba G. I. Innovation policy as an important component of innovation development of the economy / G. I. Gruba // Derzhavne upravlinnyia ta misceve samovryaduvannya [nauk. visn. akad. munic. upr.]. – K.: vidavnycho-poligrafichnij centr amu. – V. 3(5). – 2008. – S. 35–42.
3. Kosenko D. V. Concept of rationality as a platform for socio-political innovations / D. V. Kosenko // Visnik kiyvskogo nacionalnogo universitetu imeni tarasa shevchenka. filosofiya. politologiya, 2014. vip. 3 (117). – s. 33–35.
4. Kosenko D. V. Racionalizaciya politicheskoy vlasti demokraticheskix obshchestv v teorii kommunikativnogo dejstviya yurgena habermasa / D. V. Kosenko // Vestnik rossijskogo universiteta družby narodov: seriya politologiya – M.: ipkru, 2013. vyp. 4. – s. 98–106.
5. Kosenko D. V. Racionalizaciya politicheskoy vlasti kak platforma dlya obshchestvennykh innovacij v postnacionalnom gosudarstve / D. V. kosenko // molodoy uchenyj. Ezheмесячный научный журнал. – Kазань: ooo "izdatelskij dom molodoy uchenyj", 2014. №12 (71). – s. 336–339.
6. Kosenko D. V. Institucijalizaciya sferi politichnoj vidkrytosti v procesi demokratichnix transformacij / D. V. Kosenko // Gumanitarni studii. zb. nauk. prac. – K.: VPC "Kiyvskij Universitet", 2015. – vip. 26. – s. 142–148.
7. Kul'tygin V. P. Teoriya racionalnogo vybora. Vozniknovenie i sovremennoe sostoyaniye // Sociol. issledovaniya. 2004. № 7.
8. Lapin N. I. Teoriya i praktika innovatiki. Uchebnoe posobie / Lapin N. I. – M.: Logos, 2008 – 382 s.
9. Omarov M. Socialnoe upravlenie. Nekotorye voprosy teorii i praktiki. M., 1980. – s. 27.
10. Socialno-upravlencheskij mexanizm razvitiya proizvodstva: metodologiya, metodika i rezultaty issledovaniya. – Novosibirsk, 1989. – S. 30.
11. Blau P. M. Exchange and power in social life. N. Y., 1964. P. 252.
12. Blumer H. Symbolic Interactionism. University of California Press, Ltd., 1986. P. 2.
13. Cooley Ch. H. Human nature and social order. N. Y., 1964.
14. Homans G. C. Behavioral theory in sociology / Ed. by R. L. Hamblin, J. H. Kunkel. New Brunswick; New Jersey, 1977.
15. Parsons T. Social System. Routledge & Kegan Paul Ltd., 1991. P. 47.
16. Rational choice theory. Advocacy and Critique. Key Issues in sociological theory / Ed. by J. S. Coleman, Y. J. Fararo. Newbury Park; California, 1992. P. 23.]
17. Skinner B. F. The selection of behavior: the operant behaviorism of B. F. Skinner: comments and consequences / Ed. by A. C. Catania, S. Harnad. Cambridge, 1988.
18. Watson J. B. Behaviorism // J. B. Watson with a new introduction by G. A. Kimble. New Brunswick; New Jersey, 1998.
19. Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft. Köln; Berlin, 1964. S. 10.
20. Weber M. Economy and society / Ed. by G. Roth, C. Wittich. University of California Press, 1978.

Надійшла до редколегії 15.02.17

В. П. Пилипенко, асп.  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, Україна

### МЕХАНИЗМЫ ВНЕДРЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ

*Определены механизмы внедрения государственной политики инновационного развития. Установлено, что основными механизмами реализации инновационной политики являются финансово-кредитные механизмы а, механизмы, обусловленные законодательными и нормативно-правовыми актами, институциональные преобразования, механизмы в сфере образования и экспорту. Отмечено, что актуальное значение приобретает уже не столько факт разработки официальных документов по инновационной политике, сколько формирование государством эффективных механизмов взаимоотношений между участниками инновационной деятельности.*

*Ключевые слова: государственная политика инновационного развития; инновационная политика; механизмы управления инновациями; механизмы внедрения государственной политики инновационного развития.*

V. Pylypenko, PhD student  
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

### MECHANISMS FOR IMPLEMENTING THE STATE POLICY OF INNOVATIVE DEVELOPMENT

*The mechanisms for implementing the state policy of innovative development are defined. It has been established that the main mechanisms for the implementation of innovation policy are financial and credit mechanisms a, mechanisms conditioned by legislative and regulatory acts, institutional changes, mechanisms in education and exports. It is noted that the actual importance is acquired not so much by the fact of the development of official documents on innovation policy, as by the formation by the state of effective mechanisms of relationships between the participants in innovation activity.*

*Keywords: state policy of innovative development; Innovation policy; Mechanisms of innovation management; Mechanisms for implementing the state policy of innovation development.*

УДК: 35.088

А. О. Попсуй  
головний спеціаліст відділу забезпечення діяльності голови суду та його заступників  
Апеляційний суд Київської області

### ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ІННОВАЦІЙНІ СИСТЕМИ НАДАННЯ ЯКІСНИХ ПОСЛУГ

*У статті досліджуються характерні особливості процесу децентралізації, основні форми та механізми проведення. Досліджено особливості впливу процесу децентралізації на запровадження належного урядування. Проведено аналіз місцевого самоврядування в перехідних умовах від централізованої до децентралізованої моделі управління, та визначено сучасний стан надання послуг населенню органами місцевого самоврядування в Україні. Проаналізовано результати соціологічного опитування щодо задоволеності споживачів адміністративних послуг та виявлено актуальні проблеми та ризики у системі надання публічних послуг. Визначено, що в провідних країнах визначення принципів ефективності управління є одним з ключових елементів в процесі створення якісної системи надання публічних послуг, принципи повинні відповідати цілям і завданням стратегії децентралізації та реформування державного сектора. Досліджено зарубіжний досвід функціонування "єдиних офісів" та виявлено, що нормативною базою для створення ефективних систем надання якісних публічних послуг є міжнародний стандарт ISO 9001. Узагальнено інноваційні системи надання якісних послуг населенню в провідних країнах світу та вироблено пропозиції щодо впровадження ефективної системи в Україні.*

*Ключові слова: децентралізація, принцип субсидіарності, публічні послуги, система надання послуг, принцип організаційної єдності, система управління якістю.*

**Постановка проблеми.** Децентралізація влади та дослідження інноваційних систем надання якісних послуг населенню є пріоритетними напрямками багатьох країн світу. Підписання Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами – з іншого (далі – Угода) визначило стратегічний курс державної політики України – запровадження сучасних демократичних цінностей і стандартів. Суть полягає в реалізації головних принципів європейської регіональної політики, один з яких – принцип субсидіарності. Відповідно Маастрихтської угоди, для Європейського Союзу базовим принципом є принцип субсидіарності. Необхідність його практичного втілення в Україні, було визнано ще після ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування у 1997 році, але ці процеси довгий час стримувались владою. Зараз ж перед українською політикою постало нове питання, визначення принципів координації діяльності двох найважливіших владних структур, центральної та місцевої влади. Відповіддю на це питання стало впровадження процесів децентралізації, яка супроводжується реалізацією принципу субсидіарності.

Суть децентралізації полягає у покращенні якості надання послуг громадянину органами місцевого самоврядування. Проте, існуюча практика надання публічних послуг в Україні має низку суттєвих недоліків, що впливає на реалізацію прав громадян, інвестиційний клімат, рівень корупції тощо. В умовах децентралізації,

територіальні громади спільно з інститутами держави повинні створювати ефективну систему надання якісних послуг населенню, та забезпечувати економічний потенціал конкретної території. Надзвичайно актуальності набуває пошук таких інноваційних рішень, які б забезпечили підвищення ефективності функціонування системи надання послуг населенню в умовах соціально-економічної кризи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналізуючи наукові дослідження у сфері державного управління, можемо дійти висновку що питання надання послуг населенню органами місцевого самоврядування та виконавчою владою висвітлені у дослідженнях українських вчених, таких як І. Коліушко, В. Авер'янов, В. Долечек, В. Сороко, О. Поляк, Д. Сухін, М. Лахижа, Ф. Маніє, В. Тимошук, О. Чувпило, Ю. Шаров та інші. Так, В. Авер'янов [1] розглядає послуги як чинник удосконалення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. І. Коліушко та В. Тимошук [2] досліджують правові аспекти надання публічних послуг під час проведення адміністративної та адміністративно-територіальної реформи. В. Сороко [3] розглядає питання стандартизації адміністративних послуг. Але незважаючи на велику кількість науково обґрунтованих позицій, досі не було приділено значну увагу дослідженню інноваційних систем надання якісних публічних послуг органами місцевого самоврядування та органами державної влади в умовах децентралізації.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Основні теоретичні й методологічні положення, пов'язані з розкриттям сутності й змісту питань надання публічних послуг органами місцевого самоврядування розглядали вітчизняні вчені Д. Жерліцин, О. Скороход, О. Євтушенко. Також, варто відмітити роботу вітчизняних вчених, як В. Б. Авер'янов, В. М. Гарашук, Н. В. Гнидюк, І. П. Голосніченко, що вивчали окремі аспекти надання адміністративних послуг. Але, незважаючи на існування значного наукового доробку в питаннях соціального обслуговування населення, недостатньо уваги приділялось вивченню інноваційних систем надання якісних публічних послуг в умовах децентралізації.

Ефективність виконання державними органами та органами місцевого самоврядування своїх повноважень визначається взаємодією науки і практики впровадження в управлінську діяльність інноваційних підходів в сфері надання публічних послуг. Тому, авторами статті частково розглянуто позитивний досвід надання якісного обслуговування органами місцевого самоврядування та органами державної влади в зарубіжних країнах з децентралізованою системою управління. Подальші дослідження в даному напрямі можуть бути корисними в ракурсі розробки адаптивних зарубіжних кращих моделей системи надання публічних послуг до українських реалій. Результати дослідження можуть бути використані в практичній діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування при систематизації та впорядкуванні системи надання якісних послуг.

**Метою дослідження** є визначення стану та перспектив розвитку сфери надання послуг населенню органами місцевого самоврядування та органами державної влади в умовах децентралізації в Україні.

Основними завданнями статті є:

- дослідити характерні особливості процесу децентралізації, основні види, форми та механізми проведення;
- визначити сучасний стан сфери надання послуг населенню органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в Україні;
- узагальнити інноваційні системи надання якісних послуг населенню в провідних країнах світу;
- виробити пропозиції щодо впровадження ефективної системи в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Сьогодні Україна виходить на новий якісний рівень розвитку місцевого самоврядування, суспільство йде у напрямку кардинальної зміни системи публічного управління, актуалізується питання розширення економічних повноважень органів місцевого самоврядування. Інституційні перетворення в Україні характеризуються необхідністю здійснення адміністративної реформи в органічному взаємозв'язку з політичною і територіальною реформами. Підписання Угоди сприяло створенню умов в напрямку значних трансформаційних перетворень чинної системи публічної влади і управління з метою її наближення до стандартів країн ЄС. Соціально-економічна криза дала значний поштовх до нових зрушень, істотно змінюється стара система управління, зараз формуються територіальні громади та забезпечується їх діяльність, місцеве самоврядування більш інституційно спроможне надавати оперативно і якісно публічні послуги, досягати сталого розвитку територій, ефективно використовувати бюджетні кошти та інші ресурси.

Децентралізація – це процес при якому відбувається затвердження і розширення прав та повноважень місцевого самоврядування або інших уповноважених державою суб'єктів одночасно зі звууженням прав і повноважень

виконавчої влади, з метою оптимізації і підвищення ефективності управління суспільно важливими справами.

Децентралізація передбачає також ширше коло суб'єктів реалізації завдань і функцій публічного характеру, не обмежуючись лише рівнем територіальних одиниць, а отже й органами місцевого самоврядування. Так, у Польщі до самоврядних суб'єктів належать: органи місцевого самоврядування; спілки, товариства, об'єднання – професійні та інші; комунальні підприємства; адміністративні установи державної і недержавної форми власності (школи, лікарні); інші суб'єкти, що самостійно виконують управлінські функції та надають послуги публічного характеру, тобто здійснюють урядування [7].

В аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень "Місцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку" відзначається, що понад 90 % усіх публічних послуг надаються саме органами місцевого самоврядування [8].

Сучасний стан надання публічних послуг населенню свідчить, що публічні послуги іноді надаються не в повному обсязі. Окремі види послуг взагалі не надаються, що негативно позначається на іміджі місцевого самоврядування. Неврегульованим залишається питання надання адміністративних послуг, зокрема у ст. 27 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [9] в частині делегованих повноважень передбачено, що органи місцевого самоврядування здійснюють організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП). Незважаючи на те, що сьогодні в Україні триває адміністративна реформа з децентралізації влади, слід визнати дещо декларативний характер впровадження принципу субсидіарності як законодавчо, так і на практиці, оскільки система надання адміністративних послуг в Україні залишається занадто централізованою [10].

Також актуальними у системі надання публічних послуг є такі проблеми та ризики:

- органи що надають певні види послуг територіально розпорошені, що вимагає від споживача певних зусиль, а іноді і фінансових ресурсів на їх відвідування. Також враховується зручність отримання послуг з точки зору розміру приймалень, непристосованість приміщень для обслуговування людей з особливими фізичними потребами та інше;
- завелика кількість адміністративних послуг (за офіційними даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі – понад 1500);
- ненадання супутніх послуг наприклад, ксерокопіювання, ламінування, фотографування та ін.;
- у більшості органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування відсутня інформація про види та порядок отримання тих чи інших публічних послуг;
- у Законі України "Про адміністративні послуги" редакція від 2016р. ст. 11 [13], замість критерію "собівартості (фактичних витрат) надання адміністративної послуги" як максимального розміру плати за надання послуг (адміністративного збору) зазначено незрозумілий критерій "соціального та економічного значення", що говорить про відсутність верхньої межі для встановлення плати за адміністративні послуги;
- строки, які встановлюються для надання окремих видів послуг (наприклад, призначення розміру пенсії, надання соціальної допомоги та ін.) є необґрунтовано тривалими, а в ряді випадків вони взагалі порушуються.

Головним завданням у становленні демократичної держави є забезпечення високої якості обслуговування населення. Соціологічні опитування показали, що частка відвідувачів, незадоволених якістю обслуговування в

ЦНАП є значною (36 %). Хоча, серед тих хто звертався до органів влади, та потім відвідував ЦНАП (59%), надали позитивну оцінку роботі останнього. За останні півтора року кількість незадоволених якістю обслуговування та наданими послугами в органах влади зросла на 11%. Результати опитувань свідчать про те, що громадяни позитивно оцінили результати реформування сфери надання адміністративних послуг. Проте, залишаються проблемні питання у діяльності центрів так, наприклад, найбільше проблем у відвідувачів ЦНАП виникає у зв'язку із наявністю великих черг, а також недостатністю інформування та консультування громадян з питань надання адміністративних послуг [14].

Сьогодні в країнах Європи публічні послуги як платформа взаємодії держави та органів місцевого самоврядування з населенням набувають якісного нового змісту: громадянин все більшою мірою починає розглядатися як клієнт і споживач послуг, що надаються відповідними установами, у зв'язку з чим їх діяльність аналізується крізь призму задоволення потреб та конкретних запитів споживача.

Характеризуючи досвід передових країн щодо впровадження систем надання якісних публічних послуг можемо констатувати, що у більшості з цих країн ефективно діють такі напрямки активності:

1) створюються найзручніші та найдоступніші умови для отримання послуг споживачами (зокрема розвиток ідеї інтегрованих офісів);

2) ведеться пошук оптимального суб'єкта надання послуг (використання спеціалізованих організацій, створення "виконавчих агенцій", "роздержавлення" послуг / приватизація, використання методів приватного сектору в публічних інституціях тощо);

3) використання систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі для надання послуг. Створюються веб-портали, присвячені публічним послугам, відбувається електронізація окремих послуг (наприклад, портали [www.service-public.fr](http://www.service-public.fr) (Франція), <https://www.eesti.ee/est> (Естонія)).

Дамо визначення термінам "єдине вікно" та "єдиний офіс". В основі цих термінів лежить принцип організаційної єдності, вони почали використовувати в 2002–2004 роках при започаткуванні принципово нової системи обслуговування місцевою владою суб'єктів господарювання при видачі їм дозвільних документів. [15]. Принцип "єдиного вікна" зараз широко використовується в Україні при створенні ЦНАП.

У Канаді урядові органи, які запроваджують альтернативні системи надання послуг, намагаються обрати найкращі методи виконання програм, адміністративних дій, послуг та функцій, які дозволяли б досягати цілей, що стоять перед урядом, але при цьому робили б надання послуг більш задовільним для клієнтів, раціональним та менш дорогим. Цього можна досягти різними способами, серед яких:

- заснування більш підприємливих й орієнтованих на надання послуг спеціалізованих організацій або створення інших гнучких схем надання послуг;
- створення нових форм співпраці й взаємодії між урядовими структурами, наприклад, таких як спільне надання адміністративних послуг на місцевому рівні;
- організація роботи з надання послуг спеціальних компаній, зареєстрованих у Канаді;
- співпраця з іншими рівнями влади, а також приватним і громадським секторами;
- делегування урядових повноважень і функцій щодо виконання програм на рівень регіонів;

- комерціалізація деяких функцій уряду з метою збільшення ефективності його роботи і покращення захисту суспільних інтересів;

- приватизація деяких урядових програм і функцій, які не відповідають цілям публічної політики [16].

У провідних країнах визначення принципів ефективності управління є одним з ключових елементів в процесі створення якісної системи надання публічних послуг. Принципи повинні відповідати цілям і завданням стратегії децентралізації та реформування державного сектора. В Україні ж доведення системи надання публічних послуг населенню до рівня міжнародних стандартів вимагає вдосконалення законодавчої та нормативно-правової бази, впровадження системи управління якістю на основі стандарту ISO серії 9001 та подальшого пошуку шляхів підвищення якості у сфері надання публічних послуг.

Нормативною базою для створення ефективних систем надання якісних публічних послуг є міжнародний стандарт ISO 9001, остання версія якого видана у 2015 році міжнародною організацією національних органів зі стандартизації ISO [17]. Система управління якістю (quality management system) ISO – сукупність взаємопов'язаних та/або взаємодіючих елементів організації, які дають змогу спрямовувати та контролювати діяльність організації щодо якості.

У Польщі на сьогодні вже відпрацьована технологія з впровадження міжнародного стандарту ISO 9001 в діяльність органів публічної влади. Значення євроінтеграційного процесу відіграло важливу роль при становленні системи територіального управління. Так 16 березня 2004 року у рапорті Ради Міністрів щодо готовності територіальної урядової адміністрації і самоврядування до членства Польщі в ЄС, вказувалося на важливість впровадження системи управління якістю. Основними інноваційними рішенням, що впроваджуються в Польщі останнім часом, є систематичне підвищення компетентності співробітників органів державної влади та місцевого самоврядування, забезпечення для них і жителів громади вільного доступу до актів державного законодавства, електронної бази рішень органів публічної влади за допомогою мережі Інтернет [17].

При проведенні реформи в сфері державних послуг для досягнення стійких результатів необхідно одночасно розвивати відповідні елементи інфраструктури на підтримку системи надання державних послуг. Наприклад, в Канаді діють телефонізовані центри "1-800 Канада", які надають необхідну інформацію населенню про те, де і коли можна отримати певну послугу. Також діють "Центри доступу", які надають послуги з консультування підприємців-початківців. Ці центри розташовуються в будівлях державних установ по всій Канаді. Їх особливість полягає в тому, що крім надання консультацій підприємцям вони надають значну кількість державних послуг і працюють за принципом "єдиного вікна" [18].

Гарним прикладом в сфері надання послуг на основі використання інформаційно-комунікаційних технологій у Німеччині є спеціальна програма електронного уряду "BundOnline – 2005". Надання послуг адміністративними органами держави буде вдосконалено шляхом використання інформаційних технологій. У федеральному уряді вже 170 видів послуг виявляються з використанням Інтернет. Особлива увага при цьому приділяється спрощенню процедур реєстрації підприємств малого і середнього бізнесу [18].

Використання на практиці принципу "зворотного зв'язку" з споживачем є перевіреною і ефективним методом вивчення сучасного стану в області надання послуг і формування стратегії подальшого вдосконалення



державних послуг з урахуванням потреб і очікувань споживачів. Також, використання нових інформаційно-комунікаційних технологій дозволить розширити доступ споживачів до державних послуг та інформації про них.

Зарубіжний досвід надання публічних послуг та їх стандартизація показує, що ці питання займають важливе місце в політиці багатьох сучасних держав, яка спрямована на досягнення більш ефективної роботи виконавчих органів державної влади і органів місцевого самоврядування. Приймаються спеціальні програми розвитку державної служби, найважливіша мета яких – підвищення стандартів публічних послуг, поліпшення їх організації та розподілу.

**Висновки і перспективи подальших досліджень у даному напрямі.** Виходячи з одержаних результатів та з метою забезпечення сталого функціонування системи надання якісних публічних послуг в Україні, пропонуємо:

1. Удосконалити законодавство в частині розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів, місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади. Сформувати нормативно-правову базу стандартизації надання публічних послуг незалежно від місця їх надання та бюджетних можливостей органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Вирішення питань унормування українського законодавства наблизить його до європейських стандартів, забезпечить громадян необхідною правовою базою для отримання послуг на місцевому рівні та сприятиме визначенню механізмів реалізації повноважень органами місцевого самоврядування;

2. Територіальне розташування – адміністративні послуги мають надаватися у громаді, де мешкає особа, без потреби візиту до районного чи обласного центру. У майбутньому слід буде прагнути до скорочення відстані до ЦНАП принаймні до 3–5 км (як у ФРН, Канаді), насамперед через створення територіальних філій ЦНАП;

3. Використання альтернативних суб'єктів надання публічних послуг, приватизація послуг, делегування та/або впровадження конкуренції. Така політика є популярною в багатьох країнах світу. Що стосується приватизації публічних послуг, необхідно здійснити поділ послуг на основні державні і ті які можуть бути приватизовані, наприклад як у Франції де судовою практикою Державної ради визначені обмеження приватизації в сфері конституційних публічних послуг.

Також, необхідно умовою є впровадження системи управління якістю ISO 9001:2000 в органах місцевого самоврядування, що є одним з ефективних засобів підвищення результативності їх діяльності. Крім того, система сприяє покращенню іміджу органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та громади в цілому. Зазначене посилює впевненість населення у тому, що органи місцевої влади спроможні у повному обсязі та за високої якості задовольняти їх потреби.

#### Список використаних джерел

1. Авер'янов В. Б. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – Київ : Ін-Юре, 2002. – С. 150.
2. Коліушко І. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права / І. Коліушко, В. Тимошук // Право України. – 2001. – № 5. – С. 30–34.
3. Сороко В. М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : навч. посіб. / В. М. Сороко. – Київ : НАДУ, 2008. – С. 104.
4. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України [Текст] / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.] ; Центр політико-правових реформ. – Київ : Москаленко О. М., 2012. – 212 с.

5. Жерліцин Д. К. Теоретико-методологічні засади надання послуг органами місцевого самоврядування / Д. К. Жерліцин. – 2010. – 5 с.

6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>. – [Назва з екрана].

7. Буханевич О. М. Проблеми надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування / О. М. Буханевич. – Київ, 2015. – С. 71–73.

8. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 року № 523 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-p>. – [Назва з екрана].

9. Оцінки діяльності центрів надання послуг у 10 містах України. Прес-реліз, 13.01.15, Фонд "Демократичні ініціативи" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/ocinki-dijalnosti-c.htm>. – [Назва з екрана].

10. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>. – [Назва з екрана].

11. Виробництво, надання і розподіл адміністративних послуг – головна місія влади, як суб'єкта ринкових відносин. Деякі аспекти практики підвищення якості адміністративних (державних) послуг у США, Великобританії та Канаді // Регуляторна стратегія: практика регулювання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academia.org>. – [Назва з екрана].

12. Сороко В. М. Функціонування і розвиток системи управління якістю : навч.-метод. матеріали / В. М. Сороко. – Київ : НАДУ, 2013. – 80 с.

13. Капаров С. Г. Стандарти надання державних послуг – новий етап адміністративної реформи в Казахстані // Чиновник – 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1196581&subID=100078615,100078616#text>. – [Назва з екрана].

#### References

1. Aver'ianov, V.B. (ed.) (2002), *Vykonavcha vlada i administratyvne pravo* [The executive power and administrative law], In-Yure, Kyiv, Ukraine.
2. Koliushko, I. and Tymoschuk, V. (2001), "Administrative Services – a new institution of administrative law", *Pravo Ukrainy*, vol. 5, pp. 30–34.
3. Soroko, V.M. (2008), *Nadannia publicznykh posluh orhanamy derzhavnoi vlady ta otsinka ikh yakosti: navchal'nyy posibnyk* [Public services, provided by public authorities, and assessment of their quality: Tutorial], National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
4. Boryslav's'ka, O.M., Zaverukha, I.B., Shkolyk, A.M. and others (2012), *Dezentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid ievropejs'kykh krain ta perspektyvy Ukrainy* [The decentralization of public authority: European experience and prospects of Ukraine], *Tsentrl polityko-pravovykh reform*, Moskalenko, O.M., Kyiv, Ukraine.
5. Zherlitsyn, D.K. (2010), *Teoretyko-metodolohichni zasady nadannia posluh orhanamy mistsevoho samovriaduvannia* [Theoretical and methodological principles of services provided by local government].
6. The Verkhovna Rada of Ukraine, Law of Ukraine "On local self-government in Ukraine" as on 21.05.1997 № 280/97, available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (Accessed 12 August 2016)
7. Bukhaneych, O.M. (2015), *Problemy nadannia administrativnykh posluh orhanamy mistsevoho samovriaduvannia* [The problems of administrative services provision by local self-government], Kyiv, Ukraine.
8. The Cabinet of Ministers of Ukraine, Order "Some issues of administrative services provision through the centers of administrative services" as on 16 May 2014 № 523, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-p> (Accessed 17 August 2016).
9. The site of "Democratic initiatives" Fund (2015), "Estimates of the activity of centers to provide services in 10 cities of Ukraine. Press Release", available at: <http://www.dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/ocinki-dijalnosti-c.htm> (Accessed 10 September 2016).
10. The Verkhovna Rada of Ukraine, Law of Ukraine "On administrative services" as on 06.09.2012 № 5203-VI, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (Accessed 10 September 2016).
11. "Production, distribution and provision of administrative services – the main mission of power, as the subject of market relations. Some aspects of the practice of improving the quality of administrative (public) services in the US, UK and Canada", *Rehuliatorna stratehiia: praktyka rehuliuвання*, available at: <http://www.academia.org> (Accessed 08 September 2016).
12. Copoko, V.M. (2013), *Funktsionuvannia i pozvytok systemy upravlinnia iakosti: navchal'no-metodychni materialy* [The functioning and development of the quality management system: teaching materials], National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
13. Kaparov, S.H. "Standards of public services – a new stage of administrative reform in Kazakhstan", *Chynovnyk* – 2004, available at: <http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1196581&subID=100078615,100078616#text> (Accessed 03 September 2016).

Надійшла до редколегії 24.01.17

А. А. Попсуй  
главный специалист отдела обеспечения деятельности председателя суда и его заместителей  
Апелляционный суд Киевской области

### ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ИННОВАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВЕННЫХ УСЛУГ

В статье исследуются характерные особенности процесса децентрализации, основные формы и механизмы проведения. Исследованы особенности влияния процесса децентрализации на внедрение надлежащего управления. Проведен анализ местного самоуправления в переходных условиях от централизованной к децентрализованной модели управления, определено современное состояние предоставления услуг населению органами местного самоуправления в Украине. Проанализированы результаты социологического опроса по удовлетворенности потребителей административных услуг и выявлены актуальные проблемы и риски в системе предоставления публичных услуг. Определено, что в ведущих странах определение принципов эффективности управления является одним из ключевых элементов в процессе создания качественной системы предоставления публичных услуг, принципы должны соответствовать целям и задачам стратегии децентрализации и реформирования государственного сектора. Исследован зарубежный опыт функционирования "единых офисов" и выявлено, что нормативной базой для создания эффективных систем предоставления качественных публичных услуг является международный стандарт ISO 9001. Обобщено инновационные системы предоставления качественных услуг населению в ведущих странах мира и выработаны предложения по внедрению эффективной системы в Украине.

Ключевые слова: децентрализация, принцип субсидиарности, публичные услуги, система предоставления услуг, принцип организационного единства, система управления качеством.

A. Popsui  
Chief specialist of Department of ensuring activity of the of the head of the court and his deputies  
Appeal Court of Kyiv region

### DECENTRALIZATION AND INNOVATIVE SYSTEMS TO PROVIDE QUALITY SERVICES

The article examines the characteristics of the decentralization process, the main forms and mechanisms of implementation. Investigated the features of the impact of the decentralization process for the implementation of good governance. The analysis of local government in the transitional environment from a centralized to a decentralized management model, defined the current state of the services of local government bodies to the population in Ukraine. The analysis of results of a poll of administrative services for customer satisfaction and revealed current problems and risks in the system of public service delivery. It was determined that in the leading countries of the definition of the principles of governance is a key element in the process of creating high-quality system of public service principles should be consistent with the purposes and objectives of the strategy of decentralization and public sector reform. Studied foreign experience of functioning of the "common offices", and revealed that the regulatory framework for the creation of effective systems of quality public services is the international standard ISO 9001. Generalized the innovative system of high-quality public services in the leading countries of the world and developed proposals to introduce an effective system in Ukraine.

Keywords: decentralization, the principle of subsidiarity, public services, services provision system, principle of organizational unity, the quality management system.

УДК: 351:331.54

Н. В. Савченко, канд. держ. упр., старший науковий співробітник, докторант  
Національна академія державного управління при Президенті України,  
провідний науковий співробітник Інституту підготовки кадрів  
державної служби зайнятості України, Київ

### ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЗАЙНЯТОСТІ ТА СВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ У СФЕРІ ПРИКЛАДАННЯ ПРАЦІ

У статті проаналізовано світові тенденції розвитку професій та впливу технологій на трансформацію діяльності людини. Обґрунтовано необхідність їх урахування у процесі формування та реалізації державної політики зайнятості, регулювання попиту та пропозиції робочої сили на ринку праці.

Розглянуто вплив світових тенденцій у сфері прикладання праці на ситуацію на ринку праці та виникнення нових професій.

Визначено, що глобалізація, як довгострокова тенденція, створює додаткові можливості з точки зору вирішення проблем зайнятості.

Обґрунтовано необхідність розробки інструментарію для прогнозування потреб у робочій силі за професіями або напрямками діяльності з урахуванням міжнародних здобутків у цій сфері, доцільність впровадження підходів стратегічного планування в процесі формування та реалізації державної політики зайнятості, регулювання попиту та пропозиції робочої сили на ринку праці.

Ключові слова: глобалізація, державна політика зайнятості, конкурентоспроможність робочої сили, тенденції розвитку професій, шерингова економіка.

**Постановка проблеми.** Проблеми формування та реалізації державної політики у сфері зайнятості на етапі соціально-економічних перетворень в країні є одними з ключових.

Інтеграція України зі світовою економічною системою актуалізує питання розвитку національного ринку праці, підвищення конкурентоспроможності робочої

сили, сприяння зайнятості населення, соціальної захищеності громадян з урахуванням стандартів економічно розвинених країн світу.

Слід зазначити, що проблеми безробіття сьогодні гостро постають і в розвинених Європейських країнах. Насамперед, це стосується рівня безробіття серед молоді (рис. 1) [2].

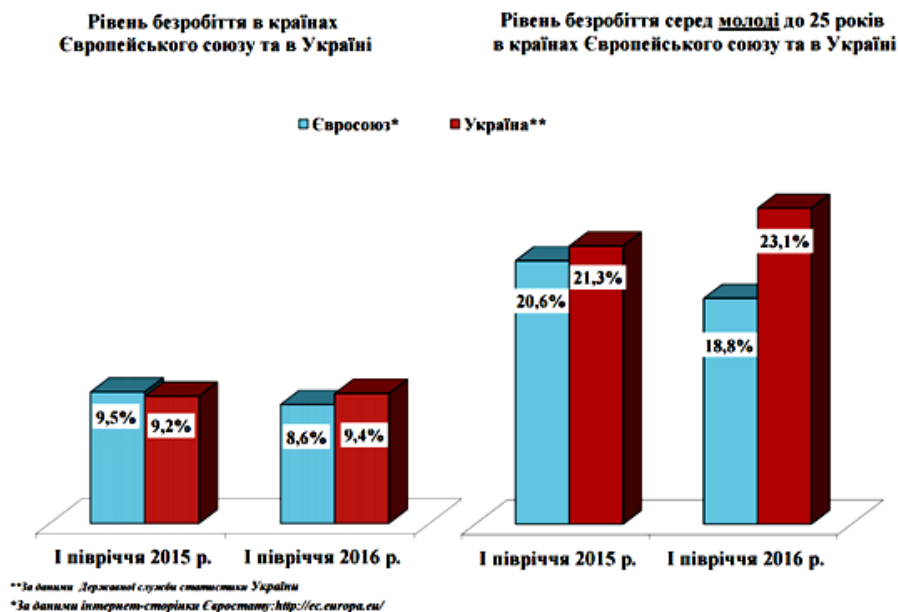


Рис. 1. Рівень безробіття в країнах Європейського союзу та в Україні, у т. ч. серед молоді до 25 років

Проблемам зайнятості молоді приділяється значна увага на загальнодержавному рівні. Так, Програмою діяльності Уряду України серед пріоритетів у сфері гарантування державою забезпечення повної продуктивної зайнятості визначено прогнозування розвитку ринку праці, стимулювання молоді до здобуття професій і спеціальностей, потреба в яких прогнозована [1]. Водночас, питання прогнозування, насамперед визначення професій та спеціальностей чи то окремих компетенцій, знань, умінь та навичок, які будуть затребувані у майбутньому, є надзвичайно складним та практично не вирішуваним, зважаючи на стрімкий розвиток техніки та технологій, інформаційно-комунікаційних ресурсів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В останній час зросла кількість публікацій, присвячених прогнозуванню тенденцій у сфері прикладання праці, визначенню перспективних професій, які будуть популярні у майбутньому. До того ж, дослідники намагаються зазирнути не лише на кілька років вперед, а й на кілька десятиріч. На думку науковців Оксфордського університету, однією з тенденцій у сфері прикладання праці є зниження ролі експертів, висококваліфікованих фахівців у конкретній галузі, як то вчителів, медичних працівників, юристів, управлінців. Це обґрунтовується тим, що їх функції поступово "переміщуються" в онлайн-простір. Так, наприклад, онлайн вирішення спорів цілком конкурує з "класичними" судовими позовами. Дистанційна освіта витісняє роботу вчителя. Онлайн-консультації у сфері охорони здоров'я зменшують кількість звернень до лікарів. У міру просування технологій в Інтернет-суспільстві деякі сьогодишні професії будуть витіснені. Розвиток штучного інтелекту принесе фундаментальні зміни, у зв'язку з якими унікальний практичний досвід фахівців, який сьогодні можна отримати у вигляді високооплачуваної послуги, стає доступнішим для широкого загалу. Сучасні професіонали втрачають, у певному сенсі, монополію. В епоху, коли машини можуть виконувати за людей більшість завдань, фахівці задля забезпечення власної зайнятості можуть лише, володіючи сучасними інформаційно-комунікаційними технологіями, контролювати онлайн-експертизу чи онлайн- послуги [6].

У вітчизняному науковому просторі проблемами прогнозування розвитку ринку праці в Україні в останні роки переймаються О. Боков, А. Вірченко, Л. Лісого, Ю. Маршавін, М. Судаков, О. Цимбал та інші вчені. Незважаючи на їх вагомий внесок у вивчення цих питань, низка завдань щодо визначення перспективних напрямів розвитку робочої сили задля покращення конкурентоспроможності, підвищення рівня зайнятості населення залишаються нерозв'язаними.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Основною нашою метою є аналіз світових тенденцій розвитку професій та впливу технологій на трансформацію діяльності людини, що мають бути враховані у процесі формування та реалізації державної політики зайнятості.

**Виклад основного матеріалу.** Враховуючи надзвичайно стрімкий розвиток техніки та інформаційно-комунікаційних технологій і, одночасно, зважаючи на проблеми соціально-економічного становища в країні, передбачити ситуацію на ринку праці та професії майбутнього практично неможливо. Разом з тим, окремі тенденції [3; 4; 5; 6], що намітились вже сьогодні, дозволяють сформувати певне уявлення про наступні зміни в сфері прикладання праці.

Процеси **глобалізації та інтеграції** у світі набирають обертів. Якщо оцінювати їх вплив у контексті аналізу змін сфери зайнятості та розвитку ринку праці, то треба відзначити про посилення явищ економічної спеціалізації та територіального поділу праці. Наприклад, місцем виробництва конкретного обладнання чи техніки може бути не одна країна, а декілька, в кожній з яких виготовляються окремі деталі, що збираються в єдиний механізм за сотні або тисячі кілометрів від місця їх виготовлення. З одного боку – це вузька спеціалізація, з іншого – зростають вимоги щодо знання іноземних мов та умінь працювати в команді. Робоче середовище стає мультикультурним та багатомовним.

Глобалізаційні процеси призводять до посилення конкуренції як серед виробників продукції та надавачів послуг, так і серед претендентів на робоче місце. Тому важливо знати міжнародні вимоги, стандарти й правила в конкретній сфері та дотримуватись їх.

Світовим трендом є **розвиток шерингової економіки**. Вона полягає в тому, щоб скоротити свої витрати або, навіть, отримати прибуток за рахунок здавання в оренду свого майна або надання певних послуг.

Наприклад, сервіс BlaBlaCar передбачає, що власник автомобіля може компенсувати витрати на паливе, запропонувавши спільні поїздки кільком особам, яким по дорозі, за невелику плату. Або сайт AirBnB, який передбачає оренду житла в різних країнах.

На ідеях шерингу будеться нова світова соціально-економічна система. Це не просто поєднання наявних попиту та пропозиції за допомогою сучасних технологій. Це зміна концепції споживання. Цивілізація переживає революційний перехід від гіперспоживання, характерного для XX ст., до тренду XXI ст. – спільного споживання.

**Зростання клієнтоорієнтованості** – тенденція, що виникла і розвивається під впливом посилення конкуренції, насамперед у бізнес-середовищі. Вона являє собою інструмент управління взаємовідносинами з клієнтами, завдяки використанню якого компанії отримує можливість отримання додаткового прибутку за рахунок глибокого розуміння та ефективного задоволення потреб клієнтів.

**Екологічна безпека** – це також вимога часу. Виснаженість природних ресурсів, забрудненість навколишнього середовища – ці проблеми стали настільки відчутними для кожного громадянина, що інтегрувалися в процес підготовки різних фахівців і робітників у різних галузях.

**Програмування, автоматизація** певних виробничих процесів з одного боку призводять до витіснення людської праці та заміни її машинною. З іншого боку, поширення процесів автоматизації обумовлює **ускладнення систем управління** та вимагає відповідного супроводу й адміністрування. Те саме можна стверджувати й стосовно тенденцій **роботизації, розвитку штучного інтелекту**. Автоматизація виробництва з використанням промислових роботів, застосування інтелектуальних робототехнічних комплексів неминуче призведе до зміни професійно-кваліфікаційної структури робочої сили на ринку праці майбутнього.

Перераховані тенденції формують відповідні вимоги до професійних знань, умінь та навичок працівника для того, щоб залишатись затребуваним на ринку праці, бути конкурентним і "йти в ногу з часом".

Надзвичайно швидка зміна інформаційно-комунікаційних технологій обумовлює необхідність виникнення нових знань, умінь та навичок, а відповідно і нових професій. Ці зміни є настільки швидкоплинними, що передбачити, які професії та спеціальності виникнуть, наприклад, через два-три десятиріччя взагалі неможливо.

Водночас, наступність у розвитку професій, обумовленість виникнення нових виробничих функцій та нових професій трансформацією раніше існуючих, дозволяє прогнозувати виникнення нових видів діяльності, появу певних компетенцій.

Звичайно, ці всі тенденції варто враховувати, опікуючись проблемами зайнятості молоді. Але, поряд з тим, вчені зазначають і про проблеми старіння населення, які вийдуть на перший план протягом наступних десятиліть [3]. Водночас зазначають, що з'являються нові можливості для підтримання здорового способу життя. Громадяни повинні будуть змінити свій підхід до кар'єри, сімейного життя і освіти, щоб пристосуватися до цього демографічного зрушення. Все частіше люди будуть працювати далеко за 65 для того, щоб мати достатні ресурси для виходу на пенсію. Для багатьох кар'єра буде звичною справою протягом усього життя, а зміна

професії – передумовою для зростання. Будуть переосмислені традиційні шляхи розвитку кар'єри в бік різноманітності і гнучкості.

Зі старінням населення зростатимуть вимоги до виробництва продуктів і надання медичних послуг для підтримання здоров'я і активності в старші роки. У міру просування до більш здорового способу життя і комплексного підходу до того, що ми їмо, як ми працюємо, де ми живемо, і світова економіка в цілому буде розглядатися через призму охорони здоров'я [3].

Ми знаходимося на порозі великих перетворень у наших відносинах з технікою та інструментами. Протягом наступних десятиліть, нові розумні машини увійдуть в офіси, фабрики і будинки, стануть невід'ємною частиною виробництва, навчання, медицини, безпеки й т. ін. і практично кожного дня будуть присутні у нашому житті. Ці машини замінять людей в деяких завданнях або допомагатимуть їм. Нам доведеться переглянути зміст нашої роботи і робочі процеси відповідно. У деяких сферах нове покоління автоматизованих систем замінить людей. В інших областях – машини стануть нашими співробітниками, доповнюючи наші навички та здібності. Це зумовлює нові очікування і, відповідно, нові стандарти продуктивності.

Звичайно, деякі рутинні види робіт будуть передані машинам – частково це вже відбулося, і буде тривати. Але реальна влада робототехніки і нових технологій полягає в здатності розширити наші власні можливості. Ми вступаємо в новий вид партнерства з машинами, що буде спиратися на наші сильні сторони, в результаті чого виникне новий рівень відносин "людина-машина" у вигляді співпраці і співзалежності [3; 4; 6].

**Висновки.** На нашу думку результати проведених досліджень можуть бути враховані як окремими особами, які піклуються про власну конкурентоспроможність на майбутньому ринку праці, навчальними закладами, які турбуються про перспективні напрями навчання та зайнятості потенційних випускників, бізнесовими організаціями, які переймаються про розвиток справи та раціональну кадрову політику, так і урядовими структурами під час вирішення проблем формування та реалізації державної політики у сфері зайнятості, розвитку національного ринку праці, підвищення конкурентоспроможності робочої сили, сприяння зайнятості населення, соціальної захищеності громадян тощо.

Глобалізація, як довгострокова тенденція, створює також додаткові можливості з точки зору вирішення проблем зайнятості. Великі розвинені країни, як то Сполучені Штати Америки чи деякі Європейські країни, що мають компанії з транснаціональною діяльністю та великим впливом на світову економіку, втрачають монополію на створення нових робочих місць, розробку інновацій тощо.

Але поряд з появою додаткових можливостей формуються і додаткові вимоги. Успішний працівник наступного десятиліття мусить мати глибоке розуміння, принаймні, хоча б в одній сфері діяльності, а ще краще мати здатність розмовляти мовою широкого кола дисциплін. Для цього важлива готовність до розвитку та навчання далеко за рамками формальної освіти. Щоб бути успішним необхідно постійно "переглядати і оновлювати" навички, розвивати міждисциплінарні, крос-галузеві компетенції. У цьому контексті треба зазначити, що освітні платформи все частіше роблять контент доступним для тих, хто хоче вчитися. З'являються все нові і нові масові відкриті онлайн-курси.

Компанії також повинні бути уважні до умов, що змінюються і адаптувати свої стратегії планування та розвитку робочої сили у частині забезпечення відповідності майбутнім вимогам до кваліфікації працівників. Стратегія розвитку трудових ресурсів для підтримки бізнес-цілей повинна бути однією з найбільш важливих. Важливою є співпраця з навчальними закладами для забезпечення безперервного навчання і підтримання необхідного рівня кваліфікації персоналу.

Стосовно урядових структур – припускаємо їх місія в тому, щоби взявши на себе провідну роль, зробити освіту національним пріоритетом, пропагувати важливість і забезпечувати можливість безперервного навчання і постійного оновлення навичок.

Важливо спільними зусиллями державних та бізнесових структур, а також громадських організацій забезпечити розробку інструментарію для прогнозування потреб у робочій силі за професіями або напрямками діяльності. Враховувати міжнародні здобутки щодо визначення тенденцій у сфері прикладання праці. Посилено впроваджувати підходи стратегічного планування в процесі формування та реалізації державної політики зайнятості, регулювання попиту та пропозиції робочої сили на ринку праці.

#### Список використаних джерел

1. Програма діяльності Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=248969842](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248969842)
2. Ситуація на ринку праці та діяльність державної служби зайнятості. Статистичні таблиці та графічні матеріали [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=350793>

3. Al. Goldman. What skills will workers need to succeed in tomorrow's workplace? [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.iftf.org/future-now/article-detail/3-new-invaluable-work-skills-for-2018>

4. C. Breazeal, N. DePalma, J. Orkin, S. Chernova, & M. Jung (2013). Crowdsourcing Human-Robot Interaction: New Methods and System Evaluation in a Public Environment. Journal of Human-Robot Interaction, vol. 2, no. 1, pp. 82-111.

5. Future Work Skills 2020. Institute for the Future for the University of Phoenix Research Institute [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.iftf.org/uploads/media/SR-1382A\\_UPRI\\_future\\_work\\_skills\\_sm.pdf](http://www.iftf.org/uploads/media/SR-1382A_UPRI_future_work_skills_sm.pdf)

6. Susskind, R. and Susskind, D. The Future of the Professions: How Technology will Transform the Work of Human Experts, Oxford UK: Oxford University Press, 346 pp.

#### References

1. Breazeal, C., DePalma, N., Orkin, J., Chernova, S. & Jung, M. (2013). "Crowdsourcing Human-Robot Interaction: New Methods and System Evaluation in a Public Environment", Journal of Human-Robot Interaction, vol. 2, no. 1, pp. 82-111.

2. Future Work Skills 2020. Institute for the Future for the University of Phoenix Research Institute (2011), available at: [http://www.iftf.org/uploads/media/SR-1382A\\_UPRI\\_future\\_work\\_skills\\_sm.pdf](http://www.iftf.org/uploads/media/SR-1382A_UPRI_future_work_skills_sm.pdf) (Accessed 25 Oct 2016).

3. Goldman, Al. (2014) "What skills will workers need to succeed in tomorrow's workplace?", available at: <http://www.iftf.org/future-now/article-detail/3-new-invaluable-work-skills-for-2018> (Accessed 25 Oct 2016).

4. Susskind, R. & Susskind, D. The Future of the Professions: How Technology will Transform the Work of Human Experts, Oxford UK: Oxford University Press, 346 pp.

5. The Derzhavna sluzhba zainiatosti (2016), "Sytuatsiia na rynku pratsi ta diialnist derzhavnoi sluzhby zainiatosti. Statystychni tablytsi ta hrafichni materialy", available at: <http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=350793> (Accessed 25 Oct 2016).

6. The Kabinet Ministriv Ukrainy (2016), "Prohrama diialnosti Kabinetu Ministriv Ukrainy", available at: [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=248969842](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248969842) (Accessed 25 Oct 2016).

Надійшла до редколегії 17.03.17

Н. В. Савченко, кандидат наук по государственному управлению, старший научный сотрудник, докторант Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, ведущий научный сотрудник Института подготовки кадров государственной службы занятости Украины

### ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ЗАНЯТОСТИ И МИРОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В СФЕРЕ ПРИЛОЖЕНИЯ ТРУДА

*В статье проанализированы мировые тенденции развития профессий и влияния технологий на трансформацию деятельности человека. Обоснована необходимость их учета в процессе формирования и реализации государственной политики занятости, регулирования спроса и предложения рабочей силы на рынке труда.*

*Рассмотрено влияние мировых тенденций в сфере приложения труда на ситуацию на рынке труда и возникновение новых профессий.*

*Определено, что глобализация, как долгосрочная тенденция, создает дополнительные возможности с точки зрения решения проблем занятости.*

*Обоснована необходимость разработки инструментария для прогнозирования потребностей в рабочей силе по профессиям или направлениям деятельности с учетом международных достижений в этой сфере, целесообразность внедрения подходов стратегического планирования в процессе формирования и реализации государственной политики занятости, регулирования спроса и предложения рабочей силы на рынке труда.*

*Ключевые слова: глобализация, государственная политика занятости, конкурентоспособность рабочей силы, тенденции развития профессий, шеринговая экономика.*

N. Savchenko, PhD in Public Administration, Senior Fellow, doctoral studies National Academy of Public Administration, the President of Ukraine, Lead researcher of the Ukraine National Employment Service Training Institute

### STATE EMPLOYMENT POLICY AND GLOBAL TRENDS IN THE FIELD OF EMPLOYMENT

*The article analyzes global trends in occupations and the impact of technology in transforming human activities. The necessity of taking them into account in the formation and implementation of state employment policy, demand management and supply of labor in the labor market.*

*The influence of global trends in the field of employment on the labor market situation and the emergence of new professions.*

*Defined that globalization as a long-term trend creates additional opportunities in terms of employment problems.*

*The necessity of developing tools for predicting labor needs in professions or areas of activity with international achievements in this area, feasibility of implementing strategic planning approaches in the formation and implementation of state employment policy, demand management and supply of labor in the labor market.*

*Keywords: globalization, the state employment policy, labor competitiveness, trends in occupations, sharing economy.*

## СПЕЦИФІКА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕСІВ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ НА ПРИКЛАДІ ВНЗ

*Адміністративний процес розглядається як складова державного управління. Увага зосереджується на специфіці адміністративних процесів у державному управлінні по відношенню до вищих навчальних закладів. Значна увага приділяється вищим навчальним закладам та впливу на них рішень державного менеджменту. Саме адміністративний процес в державному управлінні характеризується як сфера, в якій формуються дії, що в подальшому будуть визначати норми діяльності суб'єктів, які підпорядковуються владним органам. Відзначено, що адміністративні процеси в державному управлінні, які впливають на сферу вищої освіти, сприяють стандартизації вищих навчальних закладів. Сьогодні, на рівні державного управління мають бути запропоновані нові механізми управління вищою освітою, що відповідатимуть європейським нормам.*

**Ключові слова:** державне управління, адміністративний процес, освіта, вищі навчальні заклади, наукова діяльність, управлінські процеси, державні службовці, державні послуги.

В сучасній науковій діяльності постало питання виокремлення адміністративного процесу, як окремого напрямку в державному управлінні. На протязі багатьох років адміністративний процес досліджувався під призвою юридичної науки.

На сьогодні в державному управлінні, адміністративний процес визначається як сукупність послідовних дій, з метою досягнення поставлених цілей та за для здійснення діяльності державних органів, що мають вплив на всі сфери життєдіяльності суспільства, в тому числі й на освітні.

Дослідженнями у сфері державного управління займаються такі вітчизняні дослідники, як: С.Алексєєв, К.Ангеловський, О.Арламов, Н. Артикуца, В.Астахов, Г. Атаманчук, І.Беха, М.Бургін, Л.Ващенко, Г.Герасимова, О.Дюміна, О.Козлова, Б.Лазарева, Н.Лікарчук, А.Лунев, Т.Мотренко, А.Ніколс, І.Панова, Л.Подимова, О.Пехота, М.Поташник, С. Студенікін, Н. Юсуфбекова.

Питаннями вищої освіти, вищих навчальних закладів, освітньої діяльності в сфері державного управління займаються: С.Андрейчук, О.Бандурка, О.Горпинич, О.Демченко, А.Кобець, Є.Красняков, І.Приходько, Ю. Тихомірова, В.Шевченко.

На жаль значна кількість публікацій, лише дотично висвітлює зазначену проблематику, а комплексного аналізу в питаннях впливу державного управління на роботу вищих навчальних закладів здійснено не було.

**Постановка завдання.** Метою статті є встановлення зв'язку та впливу державного управління на діяльність вищих навчальних закладів, через адміністративний процес.

**Результати дослідження.** Адміністративний процес має кілька конкретних варіантів свого вираження в практичній діяльності виконавчих органів влади. Залежно від характеру, схожості, однорідності індивідуальних справ формується поняття [10, с.839] адміністративного процесу й в державному управлінні.

Вітчизняні дослідники, визначають адміністративний процес, у сфері державного управління, як державно-владну діяльність, що уособлює сукупність послідовних дій за допомогою яких рішення органів державної влади оформлюються в передбачену законом систему державного управління.

Наприклад, зарубіжний дослідник С. Студенікін визначає, адміністративний процес в "широкому сенсі", а саме, як "виконавчо-розпорядчу діяльність, що здійснюється на основі певних процесуальних правил, сукупність яких і складає структуру адміністративного процесу" [9, с.116].

Американські дослідники трактують адміністративний процес як порядок діяльності органів державного управління, що має вплив на інші сфери діяльності [10, с. 838].

Сучасне поняття "адміністративний процес", в державному управлінні, репрезентується, не стільки як діяльність державних службовців, а швидше як функціонування органів з розгляду адміністративних справ в особливому порядку, регламентованому нормами Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII "Про державну службу" [2].

Розкриваючи поняття "адміністративний процес", Ю.Тихоміров пропонує розділити його на дві групи.

Перша група – "управлінський процес" (близьким є розрізнення в рамках адміністративного процесу, адміністративно-розпорядчого та охоронного процесу).

Друга група – "адміністративний процес", "адміністративно-процесуальне законодавство", "адміністративно-процесуальні норми", "адміністративне правопорушення", "адміністративна відповідальність", "адміністративне судочинство", "органи адміністративної юстиції" – поєднує в собі виокремлення адміністративного процесу у всіх сферах наукової діяльності [9, с.73].

Тобто, в даному випадку "адміністративний процес, виокремлюється із сфери юриспруденції й стає окремою одиницею дослідження у державному управлінні.

В даному випадку, потрібно відмітити, що державно-управлінська діяльність зорієнтована на вирішення завдань "позитивного характеру": юрисдикція не є ознакою, що визначає її зміст [3].

Саме адміністративний процес в державному управлінні характеризується як сфера, в якій формуються накази та дії, що в подальшому будуть визначати норми діяльності суб'єктів, які підпорядковуються владним органам. Зокрема, адміністративний процес в юриспруденції, має регулювати та гарантувати на законодавчому рівні встановлення відповідної нормативно-правової бази.

Також, в даному аспекті слід відзначити, що виконавча влада реалізується в різноманітних видах діяльності (політичній, економічній, соціальній, юридичній, освітній), що сукупно характеризуються через державно-управлінську діяльність, оскільки ґрунтується на процесуальних позиціях [6, с.36].

Тобто, даний вид управлінської діяльності має процесуальну форму, що в подальшому спрямовує вплив на формування освітніх процесів.

Фактично, при будь-якому розумінні, адміністративний процес, в рамках державного управління, що здійснюються виконавчими органами, своїм результатом вбачає видання ненормативних, тобто індивідуальних,

правових актів, за допомогою яких адміністративно-правові норми застосовуються до конкретних зобов'язань або до осіб [6, с.195].

Саме тут інтерпретується та пояснюється вплив адміністративних процесів, через діяльність, наприклад Міністерства освіти та науки України, на "виокремлення" вищих навчальних закладів як окремих одиниць суб'єктів навчального процесу.

Відповідно до "Національної стратегії розвитку освіти" [8] розробленої на період до 2021 року основними задачами за для становлення та формування вищої освіти в Україні є:

- реформування освіти, підвищення якості, доступності та конкурентоспроможності освіти відповідно до вимог інноваційного сталого розвитку суспільства, економіки;
- модернізація структури, змісту та організація освіти на засадах комплексного підходу;
- формування єдиної системи адміністративної інфраструктури та даних, за для створення відповідного рівня розвитку та проінформованості освіти й освіти в Україні;
- створення відповідних умов для розвитку наукової діяльності, особливо для викладачів вищих навчальних закладів IV рівня акредитації, адже саме вони є рушієм розвитку освіти в Україні. В даному контексті варто відмітити відмінність навчальних закладів третього і четвертого рівнів акредитації, в яких, їх базовими структурними підрозділами є: інститути, факультети та кафедри. А у навчальних закладах першого і другого рівнів акредитації, такими базовими структурними підрозділами є – відділення;
- налагодження діяльності управлінських рішень, не лише на освітньому рівні, але й на інформаційному, науковому, соціальному [8].

Тим самим вирішуються різноманітні індивідуальні питання у сфері освіти через вплив державного управління. Від характеру таких питань залежить реалізація або диспозиції (процедури), або санкції відповідної норми [4].

Пов'язано це з тим, що адміністративний процес в державному управлінні, який безпосередньо впливає на діяльність вищих навчальних закладів (далі ВНЗ), можна визначити як комплекс чинників, що спричиняють вплив на діяльність ВНЗ, формуючи їх належно до системи тієї держави де вони функціонують.

Дійсно, адміністративний процес, здійснюючи регулювання через державне управління у ВНЗ, складає у собі "оборот" безлічі державних службовців та науковців, що й формують першопочаткові витрати освітніх процесів [7].

Саме в рамках адміністративного процесу в державному управлінні реалізуються диспозиції та санкції у вищих навчальних закладах.

В рамках даного питання, слід відмітити, що центральними завданнями, що встановлюють норми роботи ВНЗ є:

- надання професійних послуг, для викладачів ВНЗ, щоб у подальшому вони мали можливість надавати відповідні послуги для студентів (в даному аспекті значна увага приділяється вузам з IV рівнем акредитації);
- мають бути виокремлені пріоритети й тактика їх реалізація, що дозволять визначити "силу" та роль впливу адміністративних процесів на ВНЗ;
- освітні послуги мають бути забезпечені на належному рівні;
- в обов'язковому порядку мають бути дотримані культурні, соціальні, моральні та етнічні цінності, що дадуть можливість направити адміністративний процес відповідно до зарубіжних стандартів навчання;

• в даному випадку поєднання адміністративних процесів, що впливають на роботу ВНЗ (як юридичного, так і державно-управлінського напрямів), що дасть змогу створити відповідну правову базу й забезпечити захист інтелектуальної власності;

• створити конкурентоспроможність ВНЗ за для зміни позицій не лише на внутрішній арені, а й світових рейтингах;

• виокремити та встановити межі мотивації не лише для вищих навчальних закладів, а й для їх працівників.

Законом України "Про освіту" передбачено вимоги щодо створення ВНЗ:

по-перше, це потреба у вищих навчальних закладах, функціонування яких, ґрунтується на соціально-економічних, національних, культурно-освітніх, технологічних принципах;

по-друге, це наявність педагогічних кадрів, відповідно до рівня акредитації вищого навчального закладу. Тобто, чим вищий рівень акредитації навчального закладу тим вищі вимоги до викладацького складу;

по-третє, наявність науково-методичної бази, тобто діяльність кадрово-викладацького складу має бути на відповідному рівні розробка методичних рекомендацій, що відповідають вимогам МОН України; підручників, посібників, монографій під грифом МОН України;

по-четверте, це наявність необхідної матеріально-технічної бази. Зокрема, щодо даного питання слід розділити: фінансування державних та приватних вузів. [1].

Слід відмітити, що в законодавстві України існують відповідні системи органів громадського самоврядування та державних органів управління, що вносить певні корективи в адміністративний процес [6, с.53].

Відповідно до закону України "Про вищу освіту", управління в сфері вищої освіти виконується:

1. Центральним органом виконавчої влади, що формує вплив державної політики, зовнішніх чинників, внутрішніх чинників на освітню сферу.

2. Іншими центральними органами виконавчої влади, що володіють у своєму підпорядкуванні вищими навчальними закладами, й таким чином мають можливість впливати на їх діяльність.

3. Органами місцевого самоврядування, які можуть впливати на ВНЗ, особливо фінансово, впроваджуючи свої вимоги.

4. Власниками вищих навчальних закладів, в даному випадку мова йде про приватні вузи, де їх засновники можуть додатково встановлювати власні вимоги, але лише в межах чинного законодавства.

5. Органами влади Автономної Республіки Крим, що також можуть встановлювати додаткові вимоги до тих вищих навчальних закладів, що вже законодавчо встановлені [1].

Вітчизняні дослідники, акцентують увагу на тому, що сама галузь вищої освіти, як невід'ємна частина державного управління володіє власними й особливими механізмами та технологіями. Саме так здійснює вплив на структуру та систему (процеси) діяльності вищих навчальних закладів, й в сукупності становить сам механізм управління вищою освітою, а через нього й на ВНЗ [5, с.21].

Взагалі механізми управління вищою освітою, керуються й підлягають впливу суб'єктів публічного адміністрування освітою, а саме:

- Президент України;
- Верховна Рада України;
- Кабінет міністрів України;
- Міністерство освіти і науки України;
- Державна інспекція навчальних закладів;

- Міністерство освіти і науки АРК;
- інші центральні органи виконавчої влади;
- органи місцевого самоврядування та підпорядковані органи управління освітою [5, с.22].

Слід відмітити, що у самому процесі розвитку та становлення системи державного управління вдосконалюється та набуває додаткових функцій, а саме – регулюється.

Тому суб'єкти управління освітніми процесами, а тим паче ВНЗ, мають сформувати та встановити загальноприйнятні механізми управління та регулювання (саморегулювання).

Український науковець, в галузі державного управління освітою, А.Кобець відзначає, що механізм управління вищою освітою (ВНЗ) можна детермінувати як комплекс методів, форм, засобів й інструментів, через які держава має вплив на ринок послуг та діяльності освіти. Метою такого процесу є формування цілісних умов для забезпечення якісної освіти, забезпечення на високому рівні освітніх послуг, створення відповідного доступу до інформації та направлення української сфери освіти у європейський простір [3].

Варто зауважити, що управління вищою освітою, повинно бути спрямовано на:

- відповідне забезпечення умов для розвитку;
- впровадження нових освітніх процесів, що практикуються в європейських державах;
- створення новітніх та інноваційних освітніх технологій (конкурентоспроможних).

Безперечно, існує низка проблем, які регулюються на рівні державного управління. Перш за все слід відмітити, що адміністративні процеси, які впливають на вищі навчальні заклади, не вирішують питання їх самостійності [3]. В даному випадку мається на увазі не лише фінансовий контроль, а й кадрова політика, видавничі питання, стажування, проведення конференцій та конгресів на міжнародному рівні.

Знову ж таки звертаючись, до "Національної стратегії розвитку освіти в Україні" [8], що була впроваджена в 2013 році, кардинальних змін на рівні вищої освіти не відбулося. І взагалі з середини 2016 року, реформи були зосереджені лише на середній освіті. Ми можемо констатувати, що вища освіта, й діяльність вищих навчальних закладів відійшли на другий план.

Беручи до уваги європейський досвід, слід зауважити, що система освіти є цілісною й не підлягає розділу.

Відповідно до "Національної стратегії розвитку освіти в Україні" [8], а саме до 2020 року керування та регулювання сферою не лише вищої освіти, а й освітою загалом має формуватися відповідно сучасним інтеграційним та 64 глобалізаційним процесам, вимогам переходу до постіндустріальних цивілізацій та інтегрування національної освіти в ці процеси.

"Національна стратегія розвитку освіти в Україні" передбачає:

1. Створення та запровадження нових освітніх проєктів. На даному етапі, передбачається співпраця вітчизняних вищих навчальних закладів з європейськими, проведення спільних наукових заходів, стажування українських викладачів у зарубіжних навчальних закладах і навпаки. Саме таким чином, в практичному аспекті має передаватися європейський досвід.

2. Також в такому контексті мають бути залучені системи: "громадянин-держава", "держава-громадянин". Тобто, впровадження моделі "державно-громадського управління", що передбачає виокремлення дер-

жави та суспільства (громадян) як рівноправних та окремих суб'єктів у освітній сфері [8].

Також адміністративні процеси, що відбуваються у вищих навчальних закладах мають відповідати усталеним нормам у галузі регулювання вищої освіти:

По-перше, – обов'язкове дотримання встановленого законодавства у сфері вищої освіти. Від даного аспекту залежить ліцензування вищих навчальних закладів та здобуття ними відповідного рівня акредитації.

По-друге, створення умов не лише для громадян України, але й встановлення умов для навчання іноземних громадян в Україні.

По-третє, дотримання встановлених державною вимог щодо потреб: обсягу освіти, рівня, якості та наповнення змісту освітніх програм. Зазначимо, не зважаючи, на рейтинг освітнього закладу, його фінансування, якості та наповнення змісту освітніх програм має відповідати чинному законодавству.

По-четверте, стимулювання наукового й творчого процесів викладачів та науковців. Виходячи з того, що стратегічною метою України є членство в Європейському Союзі, ми повинні впроваджувати реформи, що відповідають освітнім нормам європейських вузів. Тому розширення науково-метричної бази є необхідною умовою розвитку вищої освіти та покращення роботи викладачів та науковців.

По-п'яте, це самостійність у роботі вищих навчальних закладів. В даному випадку увага приділяється не лише фінансовій самостійності, але й автономності прийняття наукових рішень, обміну досвідом, дослідницьким програм, впровадженню авторських курсів, що репрезентує вищий навчальний заклад як самостійну науково-дослідницьку одиницю.

По-шосте, це індивідуальне та професійне становлення суб'єктів навчання. Кожен вищий навчальний заклад, зосереджує свою діяльність на певних галузях, тобто це можуть бути точні науки, наприклад як к Київському Політехнічному інституті, або ж гуманітарні, так як у Києво-Могилянській академії.

По-сьоме, забезпечення відповідних умов для роботи вищих навчальних закладів, забезпечення інтелектуальної власності й забезпечення надання якісних послуг як викладачам та науковцям, так і студентам [7].

Адміністративні процеси в державному управлінні, що впливають на сферу вищої освіти, сприяють стандартизації вищих навчальних закладів до європейських: зміни вносяться на економічному, політичному, економічному, соціальному, освітньому рівнях. За допомогою документу "Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу", було прийняту низку змін на освітньому рівні, що сприяли стандартизації ВНЗ в Україні.

**Висновки.** На основі викладеного визначено, що адміністративний процес може бути виокремлений як врегульована нормами діяльність з розгляду і вирішення різного роду питань, що виникають у сфері державного управління, в порядку реалізації завдань і функцій виконавчої влади.

Адміністративний процес в державному управлінні на сьогодні вже є окремою сферою дослідження. Він почав розповсюджуватись й впливати майже на всі сфери життєдіяльності, в тому числі й сферу вищої освіти.

Але слід пам'ятати, що все зазначене вище, має відповідати встановленим в Україні законам, нормам, культурі та звичаям й сприяти розвитку української освіти. Крім того повинні бути створені умови для стабі-



льної роботи вищих навчальних закладів, що сприятиме покращенню їх розвитку в глобальній системі освіти.

Сьогодні, на рівні державного управління мають бути запропоновані та внесені нові механізми управління вищою освітою, що відповідатимуть стандартам європейських норм та впровадженню новітніх інноваційних технологій за для відповідних освітніх реформ, що сприятимуть європейській інтеграції України.

#### Список використаних джерел

1. Закон України "Про вищу освіту" від 1 липня 2014 р., № 1556-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 37–38. – Ст. 2004.
2. Закон України "Про державну службу" від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, – 2014. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page>
3. Кобець А.С. Роль держави у функціонуванні ринку освітніх послуг / А. С. Кобець. // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2011. – № 8. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2011\\_8\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2011_8_4)
4. Концепція реформування системи ліцензування та акредитації у вищій освіті України : проект (неофіційний текст) : від 24 березня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://guonkh.gov.ua/reforma\\_osviti/visha\\_osvita/6675.html](http://guonkh.gov.ua/reforma_osviti/visha_osvita/6675.html).
5. Красняков Є. В. Формування державної політики в галузі освіти України на загальнодержавному рівні / Є. В. Красняков // Вісник держ. служби України. – 2010. – № 3. – С. 19–24.
6. Мельник А.Ф. Публічний сектор і державна політика в демократичному суспільстві : монографія / А.Ф. Мельник, О.В. Длугопольський. – Т. : Економічна думка, 2008. – 240 с.
7. Приходько І. П. Основні етапи розвитку державного управління системою вищої освіти в аграрному секторі / І. П. Приходько // Наук. вісник Академії муніцип. управління : Зб. наук. пр. (серія "Управління"). – 2010. – Вип. 4. – 8 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://upravlinnya.amu.edu.ua/node/179>.
8. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: Указ Президента України : від 25 червня 2013 р., № 344/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/15828.html>.
9. Студеникин С.С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права: Вопросы советского административного права. М.: Изд-во – 3 Москва, 2014. – 211 с.

Я. Ю. Цимбаленко, кандидат государственного управления, управляющий делами национального технического университета Украины "Киевский политехнический институт", Киев, Украина

### СПЕЦИФИКА АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕССОВ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ: НА ПРИМЕРЕ ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ

*Административный процесс рассматривается как составляющая государственного управления. Внимание сосредотачивается на специфике административных процессов в государственном управлении по отношению к высшим учебным заведениям. Значительное внимание уделяется высшим учебным заведениям, и влиянию на них решений государственного менеджмента. Именно административный процесс в государственном управлении характеризуется как сфера, в где формируются действия, которые в дальнейшем будут определять нормы деятельности субъектов, которые подчиняются властным органам. Отмечено, что административные процессы в государственном управлении, которые влияют на сферу высшего образования, способствуют стандартизации высших учебных заведений. Сегодня, на уровне государственного управления должны быть предложены новые механизмы управления высшим образованием, соответствующие европейским нормам.*

**Ключевые слова:** государственное управление, административный процесс, образование, высшие учебные заведения, научная деятельность, управленческие процессы, государственные служащие, государственные услуги.

Y.Tsymbalenko, PhD of Public Administration, National Technical University of Ukraine, Kyiv, Ukraine

### SPECIFICITY OF ADMINISTRATIVE PROCESSES IN PUBLIC ADMINISTRATION: THE EXAMPLE OF UNIVERSITIES

*The administrative process is considered as a component of public administration. Focuses on specificity of administrative processes in public administration in relation to higher education institutions. Considerable attention is paid to higher education institutions, and the impact of decisions of public management. It is the administrative process in public administration is characterized as the sphere where are formed the operation, which will continue to define standards of activity of subjects who obey authorities. Noted that administrative processes in the public administration that affect the field of higher education, promote the standardization of higher education institutions. Today, at the level of state control should be proposed new management arrangements for higher education corresponding to European standards.*

**Keywords:** public administration, administrative procedure, education, higher education institutions, research activities, administrative processes, public servants, public services.

10. Levinson L. Harold Elements of the administrative process: formal, semi-formal, and free-form models / The American university law review, – Vol. 26:872, – P.837-941.

#### References:

1. Zakon Ukrainy "Pro vyshchu osvitu" vid 1 lypnya 2014 r., № 1556-VII // Vidomosti Verkhovnoyi Rady. – 2014. – № 37–38. – St. 2004.
2. Zakon Ukrainy "Pro derzhavnu sluzhbu" vid 10 hrudnya 2015 roku № 889-VIII, – 2014. – Rezhyim dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page>
3. Kobets'A.S. Rol' derzhavy u funktsionuvanni rynku osvitnikh posluh / A. S. Kobets'. // Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok. – 2011. – № 8. – Rezhyim dostupu: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2011\\_8\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2011_8_4)
4. Kontseptsiya reformuvannya systemy litsenzuvannya ta akredyatsiyi u vyshchii osviti Ukrainy : proekt (neofitsynnyy tekst) : vid 24 bereznya 2014 r. [Elektronnyy resurs]. – Rezhyim dostupu: [http://guonkh.gov.ua/reforma\\_osviti/visha\\_osvita/6675.html](http://guonkh.gov.ua/reforma_osviti/visha_osvita/6675.html).
5. Krasnyakov Ye. V. Formuvannya derzhavnoyi polityky v haluzi osvity Ukrainy na zahal'noderzhavnomu rivni / Ye. V. Krasnyakov // Visnyk derzh. sluzhby Ukrainy. – 2010. – № 3. – S. 19–24.
6. Mel'nyk A.F. Publichnyy sektor i derzhavna polityka v demokratychnomu suspil'stvi : monohrafiya / A.F. Mel'nyk, O.V. Dluhopol's'kyi. – T. : Ekonomichna dumka, 2008. – 240 s.
7. Prykhod'ko I. P. Osnovni etapy rozvytku derzhavnoho upravlinnya systemoyu vyshchoyi osvity v ahrarnomu sektori / I. P. Prykhod'ko // Nauk. visnyk Akademiyi unitsyp. upravlinnya : Zb. nauk. pr. (seriya "Upravlinnya"). – 2010. – Vyp. 4. – 8 s. [Elektronnyy resurs]. – Rezhyim dostupu : <http://upravlinnya.amu.edu.ua/node/179>.
8. Pro Natsional'nu stratehiyu rozvytku osvity v Ukraini na period do 2021 roku: Ukaz Prezydenta Ukrainy : vid 25 chervnya 2013 r., № 344/2013 [Elektronnyy resurs]. – Rezhyim dostupu: <http://www.president.gov.ua/documents/15828.html>.
9. Studenykyn S.S. Sotsyalystycheskaya systema hosudarstvennoho upravleniya y vopros o predmete sovet'skoho admyinstratyvnoho prava: Voprosy sovet'skoho admyinstratyvnoho prava. M.: Yzd-vo – 3 Moskva, 2014. – 211 s.
10. Levinson L. Harold Elements of the administrative process: formal, semi-formal, and free-form models / The American university law review, – Vol. 26:872, – P.837-941.

Надійшла до редколегії 27.02.17

## ГРОМАДСЬКІСТЬ ЯК ІНДИКАТОР СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

*У статті стисло проаналізовано роль громадськості у дієвості системи державного управління та громадянського суспільства.*

**Ключові слова:** механізм, структура, громадськість, система державного управління, громадянське суспільство.

**Постановка проблеми.** Кінцевою метою реформування країни є правова демократична держава із розвинутою економікою та громадянським суспільством. А оскільки ефективна система державного управління є однією з основних передумов демократичного врядування, то її реформування можна вважати одним із головних перших кроків, які необхідно зробити, з усвідомленням того, що від цього кроку залежить успішність всієї подальшої моделі урядування. Це накладає велику відповідальність на сучасних реформаторів, які на хвилях чергової революції опинились при владі, надали серйозні обіцянки, а тепер мають їх виконувати. Адже ліміт довіри громадян не безкінечний, і громадськість, як індикатор у суспільстві, пильно слідкує за змінами, що відбуваються. На сьогоднішньому етапі розвитку нашої держави саме *громадськість – дієвий інструмент контролю над владою*. Враховуючи те, що Інтернет-можливості надають змогу поширювати інформацію за лічені хвилини на всю країну і збирати майдани з мільйонною чисельністю учасників зі всіх кутків держави – владі не варто зневажати тією довірою, якою її наділила **територіальна громада України**. Модель схематично дуже схожа з моделлю, що існувала за часів Гетьманщини, і є свідченням того, що генетична пам'ять в українців жива і її нічим не можна підмінити.

Таке піднесення самосвідомості громадян переконує в тому, що громадянське суспільство в Україні розвивається, а український менталітет, славне історичне минуле не дають простому українцеві миритися з несправедливістю та приниженнями. Зупинити цей процес вже нічим не можливо, тому владі, посадовцям, науковцям потрібно зайнятися вивченням цих процесів, аби під час реформ не допускати помилок і в новій моделі державного устрою врахувати національні особливості. Адже будь-які невірні кроки влади знову призведуть суспільство до вибуху. Витримку і терпіння до певного часу та вибухову непокору, незгоду з діями влади – українське суспільство демонструвало вже багато разів. Отже, прийшов час, коли владі необхідно рахуватися з громадою і з кожним громадянином зокрема.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Проблематиці питання щодо ролі громади і громадськості у процесах державотворення приділяли увагу у своїх роботах чимало видатних українських учених, державних і громадсько-політичних діячів, зокрема В. Винниченко [1], М. Грушевський [2], М. Драгоманов [3], В. Липинський [4], М. Міхновський [5], І. Франко [6] та інші, які надавали великого значення громаді, громадськості, місцевому самоврядуванню як важливим чинникам розбудови державності. Окремі положення їх робіт можуть використовуватися і в нинішніх умовах вдосконалення системи урядування.

Питання досліджується і сучасними науковцями, серед них слід назвати Я. Верменича [7], І. Грицяка [8], С. Мороза [9], В. Супруна [10] та багато інших, їх наукові праці також є теоретичним підґрунтям для вдосконалення системи органів урядування та самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** На нашу думку, зазирнути у своє історичне минуле дійсно є потреба, щоб легше було зрозуміти сучасність. Модель взаємовідносин громадськості, громадян і влади, яка вибудовується сьогодні, має багато принципових рис схожості із Козацько-гетьманською державою Б. Хмельницького [11; 12]. Це був унікальний феномен XVII ст., виняткове явище, що не мало прецеденту в Європі як оригінальна, створена українським народом, його думкою, спроба відновлення в нових історичних умовах своєї державності. Історики відзначають, що це була спроба, яка поєднала в собі: традиціоналізм, який спирався на народні звичаї, традиції, що донесла історія, та новаторство політичної думки тих часів. Саме під час визвольної боротьби XVII ст. український народ зумів по-новому підійти до конкретної історичної ситуації та створити новітню форму державного правління – гетьманську державу, в якій увесь суспільний лад був заснований на принципах вільного обрання, суверенності народу і відповідальності перед ним. Особливістю було й те, що державне будівництво велося в умовах воєнного часу.

Вважаємо, що сьогодні український народ отримав таку саму можливість, склалися дуже схожі обставини, коли так само, як і 350 років тому, можна створити державу з унікальною моделлю урядування. А досвід сусідніх держав годиться лише як вкраплення окремих елементів, що принципово не будуть порушувати українські традиції. Можливо, наше надмірне захоплення прикладами сусідів і гальмує процес реформ, адже все одно "не приживеться" те, що нам невластиве, а його примусове втілення лише відбере час. У контексті сказаного пригадуються рядки із духовного заповіту Т. Шевченка: "Учітесь, читайте, і чужому навчайтесь, й свого не цурайтесь..." [13]. Гетьманщина, яка генетично живе в українцях, весь час буде нагадувати про себе – вільне обрання, суверенність народу і відповідальність перед ним... – порушення цих принципів кожного разу буде закінчуватися черговим поваленням влади. Залишилося лише з'явитися національному лідеру масштабу Б. Хмельницького, а враховуючи те, що історія розвивається по спіралі, цілком можна чекати на появу такої постаті на сучасних теренах історії, і тоді можна буде говорити про повний збіг обставин.

А поки саме громадськість виконує роль національного лідера і на сьогоднішньому етапі розвитку нашої держави вона дійсно є дієвим інструментом контролю над владою. Самосвідомість громадськості вже дозріла до того рівня, щоб поодинокими чи масовими проявами демонструвати владі своє ставлення. Цих проявів безліч форм і видів: мітинг, "національна хода єдності", акція, волонтерський рух допомоги солдатам армії, сім'ям загиблих, підтримка біженців те інше. Найрадикальніший із них, звісно – це революція, а враховуючи те, що участь у ній беруть представники з усіх регіонів України, революція є найяскравішою демонстрацією владі того, що громада в Україні – це сила і з цією силою потрібно рахуватися. Не вважаючи

такий прояв корисним для нашого суспільства і держави, необхідно визнати – це той механізм впливу на владу, який примушує її до необхідності робити зміни в державі і проводити реформи.

Провідну роль громадськості у сучасному процесі державотворення не можна не помічати чи ігнорувати. І нехай їй не вистачає зараз правового виховання, громадянської культури, у свій час і це набудеться, – свої можливості рушійної сили вона продемонструвала. А це є важливою ознакою розвитку громадянського суспільства в Україні.

Так, процес визрівання громадськості, громадських організацій, які є необхідною складовою демократичної держави, триватиме ще довго, ще довго ми будемо спостерігати їх недостатній рівень розвитку. І поки беззаперечним фактом є те, що етапи становлення громадянського суспільства в нашій державі відбуваються підйомами і спадами. Чергове піднесення громадських проявів поступово змінюється стиханням. І ми знову будемо констатувати, що основними причинами низького рівня довіри до громадських організацій та громадської пасивності є:

- зайнятість громадян повсякденними проблемами виживання;
- недостатня поінформованість про існуючі громадські організації;
- пасивність громадських організацій щодо інформування громадян та їх залучення до своєї діяльності, а також те, що громадяни України майже не знають про роль, функції та можливості громадських організацій. А необізнаність широкого громадянства з діяльністю громадських організацій, зокрема тих, що мають певні успіхи, викликати скептицизм.

Такі підйоми і спади проявів активності громадськості та її організацій є природним процесом розвитку держави від однієї моделі устрою (в нашому випадку – з елементами радянських, тоталітарних механізмів керування) до іншої. І завдання влади – підтримувати ці прояви, не давати їм згасати шляхом використання механізмів, що вже напрацьовані і законодавчо закріплені, та модернізувавши, оновивши деякі з них у відповідності до вимог часу.

Намагання більшості міністерств, державних комітетів, обл- і райдержадміністрацій щодо підтримки діалогу із громадськістю засобом існуючих механізмів – цілком правильна політика. Але науковці та експерти відзначають, що така взаємодія громадськості з органами виконавчої влади має, як правило, вузьковідомчий характер, а це, в свою чергу, перешкоджає формуванню і реалізації узгодженої державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства. Відтак, вони наголошують на необхідності створення фонду сприяння з незалежною формою урядування (громадським правлінням), що дозволить на конкурсних засадах та за участю і моніторингу представників різних організацій здійснювати підтримку ініціатив, що будуть спрямовані на розвиток громадянського суспільства. Цілком можна погодитися з такою пропозицією, яка, безумовно, не є зайвою. Але, разом із тим, вважаємо за необхідне ще раз привернути увагу науковців до того, що громадянське суспільство невід'ємно і природно має розвиватися із місцевим самоврядуванням, це традиція нашого народу.

Коротко нагадаємо з історичного минулого, що Україні здавна були властиві окремі елементи громадянського суспільства, такі, наприклад, як: місцеве самоврядування на основі Магдебургського права; елементи місцевого самоврядування були в період існування Ко-

зацької держави XVII-XVIII ст. Маємо також історію та власні традиції створення і функціонування рухів, партій, інших видів громадських об'єднань.

Характеризуючи сучасне громадянське суспільство України, вчені наголошують, що йому мають бути притаманні такі риси, як:

- вільне існування і функціонування недержавної сфери життя, що передбачає наявність широкої мережі громадських організацій, політичних партій, рухів;
- незалежність засобів масової інформації;
- наявність інших форм громадської самоорганізації, які мають на меті реалізацію та захист своїх прав і свобод;
- інститут приватних власників, які є основою такого суспільства, тощо.

Серед зазначених характеристик варто окрему увагу приділити місцевому самоврядуванню, яке у сучасній моделі державного устрою, на нашу думку, повинно відігравати одну з провідних ролей. Адже саме воно створює можливість для реалізації безпосередніх потреб мешканців населених пунктів, узгодження загальнодержавних та місцевих інтересів, є невід'ємною рисою системи демократичного устрою. Це та ланка сполучення між громадянським суспільством і державою, де сходяться інтереси громадянина, місцевих співтовариств, політичних партій і держави.

У тому вигляді, в якому місцеве самоврядування та його органи існують сьогодні, воно не може функціонувати, про це ми вже наголошували [14]. Через ті проблеми, які в цій сфері накопичені, ланцюг "громадськість і місцева влада" не працює ефективно. Часто активність громадських організацій блокується органами місцевого самоврядування, відсутні механізми участі громадських організацій у формуванні і діяльності цих органів влади тощо. З огляду на це і необхідна децентралізація, яка зараз проводиться.

Для партнерської співпраці з громадськістю система сучасного місцевого самоврядування повинна мати широкий спектр прав і повноважень, тільки так можна поступовими кроками прийти до громадянського суспільства. Поки що, в умовах лише формування та становлення громадянського суспільства, реформи системи місцевого самоврядування і державного управління, ми говоримо про побудову нової моделі урядування.

Не маючи сумнівів, що цей процес триватиме декілька років, а діючи поступово, можливо, вдасться припуститися меншої кількості помилок, необхідно відзначити, що особливим напрямом модернізації місцевого самоврядування, як ми вже наголошували, має стати налагодження партнерських стосунків і зворотного зв'язку з громадськістю. Чим тісніша буде ця співпраця на місцях, тим ефективнішими будуть місцеві органи влади і менше проблемних питань буде адресуватися регіональним і центральним органам влади.

Вважаємо, що необхідно створити модель державного устрою із структурою:

1. Громадянин.
2. Територіальна громада (село, селище, місто).
3. Місцева Рада депутатів із підпорядкованим виконавчим комітетом (рівень об'єднаних територіальних громад).
4. Обласна (регіональна) Рада депутатів із підпорядкованим виконавчим комітетом.
5. Центральні органи влади. (Мал.1)

За таких умов механізми взаємодії, нарешті, зможуть якісно запрацювати.



Мал.1.

Звертаємо увагу на те, що піраміда побудована за принципом значущості, де на саму вершину поставлено: людину – громадянина – родину. Адже однією з найважливіших цінностей, які притаманні як громадянському суспільству, так і державі (в кожній розвинутій демократичній країні світу), є саме людина. І це абсолютно збігається і з нашим українським менталітетом, звичаями, традиціями, нашим історичним досвідом.

Отже, ми повернулися до свого твердження, що наше українське суспільство побудовано на тому, що для кожного громадянина (кожного з нас) першочерговий інтерес зосереджений на індивідуалістичних та духовних цінностях, коли власна родина, власна домівка є уособленням захисту і безпеки (економічної, соціальної і т.д.), була, є і буде на першому місці. А вже потім громадянин (кожен із нас) цікавиться інтересами громади, на території якої розташована домівка, та держави, яку в скрутні неспокійні часи потрібно захищати. Це український менталітет, що сформувався віками, і з ним реформаторам державного управління потрібно рахуватися, розробляючи модель врядування.

А доки в нашому суспільстві піраміда буде перевернута – жодні механізми і реформи не допоможуть подолати радянський тоталітаризм в управлінні і збудувати розвинуту демократичну державу.

У Конституції України (стаття 3) зафіксовано, що "Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави" [15].

І ми також наголошуємо на першочерговому значенні людини (родини) для нашої держави. В умовах реформування країни це та головна одиниця (а не територіальна громада), від якої має вибудовуватися вся модель державного урядування аж до центральних органів влади. За цієї моделлю, враховуючи свій український менталітет, історичне надбання – модернізувавши його до сучасних умов, вважаємо, можна буде побудувати демократичну, економічно розвинуту державу із громадянським суспільством. Також зазначаємо, що забезпечення прав, основних свобод людини, громадянина, задоволення його соціально-економічних потреб

– це ті основні чинники, які забезпечать стабільність у суспільстві та свідчитимуть про демократичність державно-правової системи.

**Висновки.** Отже, дослідження джерел, літератури, історичного надбання, власний досвід роботи дозволяють зробити висновок щодо важливості механізмів взаємодії громадськості та кожного окремого громадянина з органами публічної влади. І ми ще раз наголошуємо на тому, що модель урядування в державі буде тоді ефективною, коли ці механізми взаємодії і взаємовідносин будуть працювати не лише в горизонтальній площині (на кожному рівні влади відокремлено), а й, що головне – у вертикальній. Інтернет-можливості, як доводять "майдани" і революції – цілком можуть допомогти впоратися з цим завданням. Коли запрацює механізм взаємодії: громадянин (громадськість) – центральна влада, тоді можна буде із впевненістю вважати, що нами побудована власна, унікальна, дієва система урядування.

#### Список використаних джерел

1. Винниченко В. Відродження нації / В. Винниченко. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ukrlit.org/vynnychenko\\_volodymyr\\_kyrylovych/vidrodzhennia\\_natsii](http://ukrlit.org/vynnychenko_volodymyr_kyrylovych/vidrodzhennia_natsii)
2. Грушевський М. Історія України-Руси: В 11 т. – К.: Наук. Думка, 1991.
3. Драгоманов М.П. Вибране ("...мім задум зложити очерк історії цивілізації на Україні"). / М. Драгоманов. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://litopys.org.ua/drag/drag.htm>
4. Липинський В. Україна на переломі, 1657-1659. Замітки до історії українського державного будівництва в XVII-ім столітті. / В. Липинський. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://shron.chtyvo.org.ua/Lypynskyi\\_Viacheslav/Ukraina\\_na\\_perelomi\\_1657-1659\\_Zamitky\\_do\\_istorii\\_ukrainskoho\\_derzhavnoho\\_budivnytstva\\_v\\_XVII-im\\_stolitii\\_vyd\\_1954.pdf](http://shron.chtyvo.org.ua/Lypynskyi_Viacheslav/Ukraina_na_perelomi_1657-1659_Zamitky_do_istorii_ukrainskoho_derzhavnoho_budivnytstva_v_XVII-im_stolitii_vyd_1954.pdf)
5. Міхновський М., Самостійна Україна. / М. Міхновський. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://javalibre.com.ua/java-book/book/1142>
6. Франко І. Що таке громада і чим вона повинна бути? // Збір. Творів: У 50 т. – К., 1985. – Т. 44 кн. 1.
7. Верменич Я.В. Еволюція адміністративно-територіального устрою в Україні / Я.В. Верменич // Український історичний журнал. – 2005. – № 4. – С. 135-144.
8. Грицик І. Місцеве самоврядування України в історії та сучасності / І. Грицик // Вісник УАДУ при Президенті України. – 1996. – № 1. – С. 58-61.
9. Мороз С. Питання місцевого самоврядування в політико-правовій думці України кінця XVII – початку XX аг. / С. Мороз // Управління великим містом: адміністрування та безпосередня демократія. – Л., 2004. – С. 50-60.
10. Супрун В.М. Проблема місцевого самоврядування в Україні у працях вітчизняних науковців-дослідників / В.М. Супрун // Сучасні проблеми розвитку державності та протидії злочинності: матеріали IV звітної наук.-практ. Конф., 25-26 травня 2006 р., м. Кіровоград / за ага. В.П. Петкова. – Кіровоград, 2006. – С. 13-16.

11. Крип'якевич І. Історія українського війська. Частина II: Запорозьке Військо. / І. Крип'якевич. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scpgr.ru/wijsko/index.html>
12. Субтельний О. Україна: Історія – Київ: Либідь, 1993.
13. Шевченко Т. "І мертвим, і живим, і ненародженим землякам моїм, в Україні і не в Україні моє дружнє послання". / Т. Шевченко. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://svatovo.ws/shevchenko-verses\\_message.html](http://svatovo.ws/shevchenko-verses_message.html)
14. Шаульська Г.М. Органи місцевого самоврядування в умовах децентралізації механізмів влади: спроба концептуального аналізу / Г.М. Шаульська. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/>
15. Конституція України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

#### References

1. Vinnichenko V. Vidrodzhennya natsii. / V. Vinnichenko. [Electronic resource]. It is access Mode: [http://ukrlit.org/vynnychenko\\_volodymyr\\_kyrylovych/vidrodzhennia\\_natsii](http://ukrlit.org/vynnychenko_volodymyr_kyrylovych/vidrodzhennia_natsii)
2. Grushevskiy M. Istoriya Ukraine-rus: In 11 v. – K.: Scientific thought 1991.
3. Dragomanov M.P. is Chosen ("to lay down a ...my project ocherk history of civilization on Ukraine"). / M. Dragomanov. [Electronic resource]. It is access Mode: <http://litopys.org.ua/drag/drag.htm>
4. Lipinskiy V. Ukraine is on a break, 1657-1659. Notes to history of Ukrainian state building in XVII age. / V. Lipinskiy. [Electronic resource] it is access Mode: [http://shron.chtyvo.org.ua/Lypynskiy\\_Viacheslav/Ukraina\\_na\\_perelomi\\_1657-1659\\_Zamitky\\_do\\_istorii\\_ukrainskoho\\_derzhavnoho\\_budivnytstva\\_v\\_XVII-im\\_stolitii\\_vyd\\_1954.pdf](http://shron.chtyvo.org.ua/Lypynskiy_Viacheslav/Ukraina_na_perelomi_1657-1659_Zamitky_do_istorii_ukrainskoho_derzhavnoho_budivnytstva_v_XVII-im_stolitii_vyd_1954.pdf)
5. Mikhnovskiy M. Independent Ukraine. / M. Mikhnovskiy. [Electronic resource] it is access Mode: <http://javalibre.com.ua/java-book/book/1142>

6. Franco I. Scho such the society and what must it be? // of Zibnik of works : In 50 volumes . it is K., 1985. Is T. 44 b.1.
7. Vermenich yA. V. Evolution of administrative-territorial device in Ukraine / Ya. V. Vermenich of // the Ukrainian historical magazine. – 2005. – № 4. – P. 135-144.
8. Gricyak I. Misceve self-government of Ukraine in history and contemporaneity / I. Gricyak // Announcer UADU at President of Ukraine. – 1996. – № 1. – P. 58-61.
9. Moroz S. Pitannya local self-government in the politiko-pravoviy mind of end Ukraine OVII – to beginning of OO age. / S. Moroz // Management a city: administration and direct democracy. – L., 2004. – P. 50-60.
10. Suprun V.M. Problematika local self-government in Ukraine in labours of domestic workers-researchers / V.M. Suprun // the Modern problems of development of the state system and counteraction criminality: materials IV current naukovopraktychnoy conference, on May, 25-26 2006 r, city Kirovohrad / after a release In. P. Of Petkova. It is Kirovohrad, 2006. – C. 13-16.
11. Kryp'yakevich I. Istoriya the Ukrainian army. Part II: Zaporoz'ke Army. / I. Kryp'yakevich. [Electronic resource]. It is access Mode: <http://www.scpgr.ru/wijsko/index.html>
12. Subtel'niy of O. Ukraine: History – Kyiv: Libid'. 1993.
13. Shevchenko T. "And dead, to the and living, and unbear, countrymen my, in Ukraine and not in Ukraine my friendly poslanie". / T. Shevchenko. [Electronic resource]. It is access Mode: [http://svatovo.ws/shevchenko-verses\\_message.html](http://svatovo.ws/shevchenko-verses_message.html)
14. Shaul'ska G. M. Organi local self-government in the conditions of decentralization of mechanisms of power: attempt of conceptual analysis / G. M. Shaul'ska. [Electronic resource]. It is access Mode: <http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/>
15. Constitution of Ukraine. [Electronic resource]. It is access Mode: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

Надійшла до редколегії 14.03.17

Г.Н. Шаульська, головний консультант Інститута законодавства Верховної Ради України, аспірантка Інститута законодавства Верховної Ради України, Київ, Україна

## ОБЩЕСТВЕННОСТЬ КАК ИНДИКАТОР СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

*В статье кратко проанализирована роль общественности в действенности системы государственного управления и гражданского общества.*

*Ключевые слова: механизм, структура, общественность, система государственного управления, гражданское общество.*

G. Shaul'ska, lead counsel, The Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, Ukraine

## PUBLIC AS INDICATOR OF THE SYSTEM OF STATE ADMINISTRATION AND CIVIL SOCIETY

*In the article the role of public is briefly analysed in effectiveness of the system of state administration and civil society.*

*Keywords: mechanism, structure, community, public administration, civil society.*

УДК: 353.9

О. В. Якібчук, асп.  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

## ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОЛІТИКИ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ (НА ПРИКЛАДІ ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

*Розглянуто основні поняття та наведено структуру державного регулювання політики екологічної безпеки. Проаналізовано низку нормативно-правових документів в екологічній сфері. Виокремлено особливості державного регулювання політики екологічної безпеки (на прикладі Одеської області).*

*Ключові слова: екологічна безпека, державне регулювання, політика екологічної безпеки, проблеми державного управління.*

**Постановка проблеми:** Зростання масштабів господарської діяльності, науково-технічний прогрес зумовлює посилення антропогенного тиску на довкілля та порушення рівноваги в навколишньому природному середовищі. Це, в свою чергу, призводить до загострення соціально-економічних проблем. Поряд з вичерпанням запасів невідновлюваних сировинних та енергетичних ресурсів зростає забруднення довкілля, особливо водних ресурсів та атмосферного повітря, зменшуються площі лісів і родючих земель, зникають окремі види рослин, тварин тощо. Зрештою це суттєво підриває природно-ресурсний потенціал розвитку держави, негативно впливає на добробут та здоров'я населення, а також є прямою загрозою екологічній безпеці держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед дослідників державної політики в сфері екологічної безпеки слід відмітити праці таких вчених, як М. Балджи, С. Біла, Б. Данилишин, Ю. Єгоров, Л. Жарова, Т. Іванова, П. Іванюта, С. Іванюта, В. Ільчук, А. Качинський, О. Кобзар, Ю. Ковалевська, І. Лисенко, Є. Хлобистов, П. Фесянов, С. Шкарлет та інші.

**Мета статті** визначити деякі особливості державного регулювання політики екологічної безпеки (на прикладі Одеської області).

**Виклад основного матеріалу.**

Слід зауважити, щорозглядаючи дану проблему, перш за все, варто звернутися до наявної нормативно-правової бази. Це, передусім, Закон України "Про охорону навколишнього середовища" від 26.06.1991 р., Закон Ук-

раїни "Проосновні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року" від 21.12.2010 р., Державна цільова екологічна програма проведення моніторингу навколишнього середовища (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 5.12.2007 р.).

Для нашого дослідження слід почати з визначень основних понять. У ст. 50 Закону України "Про охорону навколишнього середовища" екологічна безпека визначається як "такий стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей" [Див. 6]. Українські дослідники Ю. Єгоров та А. Качинський вважають, що даний термін є недостатньо висвітленим у вітчизняній нормативно-правовій базі й пропонують своє визначення. Екологічна безпека – це стан захищеності життєво важливих інтересів об'єктів екологічної безпеки (особистості, суспільства та держави) від загроз природного, техногенного та соціального характеру, а також забруднень внаслідок антропогенної діяльності (аварій, катастроф, тривалої господарської та воєнно-оборонної й іншої діяльності), від природних явищ і стихійних лих [10, с. 72]. Отже, зважаючи на комплексний та системний характер даного визначення, його варто використовувати в межах цього дослідження.

В контексті окресленої проблеми, виникає потреба у знаходженні розуміння такого терміну як "регіональна безпека". На думку С. Іванюти, це такий стан захищеності регіону, коли він спроможний протистояти дестабілізуючим впливам зовнішніх і внутрішніх загроз, а його функціонування не створює загроз самому регіону та елементам навколишнього середовища [9, с. 75]. Відповідно, в даному випадку вбачається використання екологічного підходу, оскільки акцентується увага саме на природничо-виробничому, а не історичному, культурному, етнічному і т. і. аспекті його існування.

Україна успадкувала від СРСР аномальні техногенні зміни головних стратегічних природних ресурсів, що впливають на екологічну складову національної безпеки держави. Адекватна оцінка природокористування та процесів, що відбуваються в природному середовищі на усіх рівнях є важливою компонентою у формуванні та реалізації державної політики.

Існуюча в Україні система моніторингу довкілля не забезпечує проведення систематичних обґрунтованих оцінок гранично допустимих змін природних екосистем та техногенних навантажень на них і характеру основних джерел загроз екологічній безпеці та потребує кардинального удосконалення. Комплексна оцінка стану екологічної безпеки в аспекті національної безпеки держави в Україні не здійснюється.

Серед важливих причин посилення кризового екологічного стану в державі можна виокремити відсутність науково-обґрунтованих критеріїв оцінки екологічних загроз національній безпеці, а також недостатній рівень пріоритету державної екологічної політики за відсутності дієвого екологічного моніторингу [17].

Визначивши основні поняття та розглянувши складові державного регулювання екологічної безпеки, варто перейти до розгляду конкретної української практики. Відповідно, для цього за основу буде взято дві позиції, нормативна та реальна, нормативна – Державна цільова екологічна програма проведення моніторингу навколишнього середовища (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 5.12.2007 р.), реальна – екологічна обстановка в регіоні та проблеми державного регулювання політики екологічної безпеки (на прикладі Одеської області).

Найбільші обсяги викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря в Одеській області мають підприємства, які виробляють та розподіляють електроенергію, газ та воду (43% від загальних викидів стаціонарними джерелами по області) та підприємства переробної промисловості (29% від загальних викидів стаціонарними джерелами по області).

Серед населених пунктів Одеської області, як іраніше, найбільшого антропогенного навантаження зазнає атмосфера м. Одеса, м. Южного, Ананьївського, Білгород-Дністровського, Ренійського, Тарутинського районів.

Основними забруднювачами атмосферного повітря в регіоні залишаються підприємства нафтопереробної, хімічної промисловості, з виробництва цементу та підприємства, які розподіляють газ, на які припадає майже 70% викидів всіх шкідливих речовин, а саме БАТ "Одеський припортовий завод", БАТ "Лукойл-Одеський нафтопереробний завод", БАТ "Одесагаз", БАТ "Газтранс", БАТ "Одесанафтопродукт", БАТ "Цемент" [17].

Причинами надмірних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря є: робота підприємств в умовах зношеності основних фондів, недосконалість технологічних процесів базових галузей промисловості, недостатня забезпеченість останніх очисними спорудами для уловлювання та утилізації забруднюючих речовин, введення в дію нових підприємств.

Залишається гострою проблема забруднення повітря пересувними джерелами, і особливо, автомобільним транспортом. Надходження шкідливих речовин від автотранспорту домінують над викидами від стаціонарних джерел, і становить 81 % від загальної кількості забруднюючих речовин, що надходять в атмосферне повітря.

Надходження шкідливих речовин від пересувних джерел домінували над викидами від стаціонарних джерел майже в усіх районах та містах області, крім міста Южного, Ананьївського, Березівського, Ренійського, Тарутинського районів. Майже 42% загальної кількості викинутих забруднюючих речовин від транспорту перепадає на місто Одесу.

Підвищення рівня забруднення атмосферного повітря відмічається вздовж автомагістралей та у великих містах. Концентрація забруднюючих речовин в атмосферному повітрі та на ґрунті перевищує гранично допустимі рівні у 5-7 разів. Населення міст області зазнає ризику розвитку хвороб, пов'язаних із забрудненням повітря [17].

Таке становище формується у результаті наступних складових:

- значне зростання кількості автотранспорту;
- незадовільний технічний стан автотранспорту через його значний вік;
- низька якість пального.
- відсутність оптимальних транспортних розв'язок. Весь транзитний транспорт проходить через міста, що значно збільшує їх загазованість;
- наявність на території області великої кількості АЗС (призначених для заправлення бензином та дизельним паливом) [17].

Вплив екологічно-небезпечних виробництв, розташованих у сусідніх державах

Однією з давніх і екологічно-небезпечних є проблема, пов'язана з експлуатацією ЗАТ "Молдавська ДРЕС". Вона була побудована в 1964 році, до її складу входять 12 енергоблоків. Після розпаду СРСР та встановлення кордону незалежних держав частина об'єктів Молдавської ДРЕС, у тому числі золотлаковідвали (близько 300 га) залишились на території України, а саме на землях Граденицької сільської ради Біляївського району.

Молдавська ДРЕС є основним забруднювачем довкілля в Біляївському районі. Площі відвалу не рекультивовані при поривах вітру зола переноситься на суміжні території. За попередніми розрахунковими даними викиди пилу з поверхні споруд шлаковідвалу становлять більш 41,6 тис. тон на рік [17].

З експлуатацією Молдавської ДРЕС пов'язана проблема Кучурганського водосховища, яке було побудоване для її обслуговування у 1967 році у руслір. Кучурган на території України і Молдови. Для створення технологічно необхідних запасів води уздовж водосховища збудовано дамбу обвалування, внаслідок чого берег опинився нижче рівня води у водосховищі на 3,0-3,5 м.

Для запобігання підтопленню територій селищ Одеської області в комплексі з водосховищем побудовано дренажну систему, яка складається з дренажного каналу та трьох дренажних насосних станцій. Ця система є технологічною складовою Молдавської ДРЕС, але на сьогодні опинилась на території України і у зв'язку з життєвою необхідністю експлуатується місцевими територіальними громадами. Проте постійні ризики підтоплення прилеглих населених пунктів Кучурган і Лиманське існують і зараз.

На території Республіки Молдова біля с. Джурджулешти на суміжній з Одеською областю території (Ренійський район) у 1997 році розпочато, а у 2006 році закінчено будівництво нафтоналивного терміналу.

Будівництво його є екологічно небезпечним не лише для довкілля, а й для населення Одеської області та економіки України по таких напрямках:

- використання води для питного, технічного і промислового водоспоживання (нижче за течією розташовані водозабори міст Рені, Ізмаїл, Кілія, Вилкове);
- водоспоживання для сільського (зрошення і вирощування рису, водозабори вздовж української ділянки Дунаю) ірижного господарства;
- екосистеми приднайських озер (Кагул, Картал, Кугурлуй, Ялпуг, Саф'ян, Катлабух і Китай) та використання їхніх природних ресурсів (туристично-рекреаційних, рибних і водних);
- цінні природні об'єкти природо-заповідного фонду України: Дунайський біосферний заповідник, регіональний ландшафтний парк "Ізмаїльські острови, водноболотні угіддя міжнародного значення "Озера Кугурлуй" і "Озеро Картал" та прирусловий ліс Дунаю;
- екосистеми дельти Дунаю та північно-західної частини Чорного моря в цілому [17].

Відповідно, виникає питання щодо можливості ефективного реалізації цілої низки завдань та проведення визначених заходів в умовах реального обмеженого фінансування. Також складність і багатогранність управління в галузі екології зумовлені тим, що, з одного боку, слід враховувати об'єктивні, стихійні процеси самоуправління в природі, а з іншого – необхідне цілеспрямоване управління довкіллям в інтересах суспільства. Об'єктом управління стають відносини в галузі суспільства і відносини в галузі природного середовища, які не співпадають із законами розвитку людства. Суспільство повинно визначати основні напрямки діяльності органів державного управління та громадських організацій у вирішенні завдань охорони довкілля іраціонального природокористування, розробляти і проводити відповідну систему заходів, спрямованих на реалізацію висунутих у галузі екологічного управління завдань, надати їм державно-правового забезпечення.

Отже вирішення еколого-техногенних проблем знаходиться не стільки в колі методів природничих та технічних наук, скільки у сфері державного управління, законодавства та масової інформаційної діяльності. То-

му головним для адекватного реагування є: Забезпечити доступність, достовірність та своєчасність отримання екологічної інформації засобами масової інформації та громадськістю, формування екологічної свідомості відповідальності у громадян та бізнесу. Завершити реформування "радянської" правової бази екологічної безпеки, що сформована в 70-90 роки минулого століття і побудована на системі адміністративних покарань за порушення певних норм негативного техногенного впливу, на користь європейської юридичної системи екологічної безпеки, де екологічні ризики збитків для господарств або фізичних осіб є предметом страхування. Створення української системи моніторингу і управління в сфері екологічної безпеки як сегменту глобальної мережі екологічного моніторингу на основі сучасних технологій. Формування природоохоронних програм на всіх рівнях і визначення пріоритетності їх фінансування, здійснення в залежності від ступеня актуальності екологічних і еколого-техногенних програм [19].

З метою вдосконалення та підвищення дієвості інститутів екологічної експертизи, громадських інспекторів доцільним є напрацювання спільними органами державної влади та громадськістю необхідних нормативно-правових змін. Збільшення питомої ваги державної екологічної політики потребує максимального використання наявних форматів консультативно-дорадчих органів, інших механізмів залучення громадськості до формування та реалізації державної політики в сфері довкілля на рівні органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Для цього доцільним є посилення представництва громадськості, профільних науково-експертних установ, екологічних організацій в консультативно-дорадчих органах, у складі спільних координаційних рад при прийнятті екологічно значущих рішень. В контексті дискусій про перспективи розвитку місцевого самоврядування та оптимізації місцевих бюджетів, необхідне повноцінне залучення громадськості до обговорення формування місцевих природоохоронних бюджетів, місцевих екологічних програм, проектів, заходів, а також подальшого їх моніторингу. Для оптимізації кадрово-фахового забезпечення профільних органів державної влади та громадського сектору в сфері довкілля важливо цілеспрямовано залучати дороботи в них випускників вищих навчальних закладів з екологічною спеціалізацією [20].

Отже, вище зазначені особливості вказують на наявність проблем у державному регулюванні політики екологічної безпеки (на прикладі одеської області) які потребують негайного вирішення, оскільки систематичне ігнорування чинного стану справ призведе до поглиблення та загострення негативної екологічної ситуації не лише на регіональному, а й на загальнонаціональному рівні.

#### Список використаних джерел

1. Балджи М. Д. Шляхи вдосконалення державного регулювання природокористування / М. Д. Балджи // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. – 2009. – № 2. – С. 26-34.
2. Біла С. О. Державне регулювання екологізації виробництва в Україні: реалії та перспективи / С. О. Біла // Наукові праці Донецького національного технічного університету. Серія: економічна. Випуск 33 – Донецьк, ДонНТУ, 2008. – С. 19-25.
3. Державна цільова екологічна програма проведення моніторингу навколишнього природного середовища (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 5.12.2007 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1376-2007-%D0%BF>
4. Державна цільова екологічна програма розвитку Криму ("Екологічно безпечний Крим") на 2011-2015 роки (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/539-2011-%D0%BF>
5. Закон України "Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року від 21.12.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>

6. Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 26.06.1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>
7. Іванюта П. В. Державне регулювання еколого-техногенної безпеки України / П. В. Іванюта // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2010. – № 8. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duug\\_2010\\_8\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duug_2010_8_5)
8. Іванюта С. П., Качинський А. Б. Екологічна безпека регіонів України: порівняльні оцінки / С. П. Іванюта, А. Б. Качинський // Стратегічні пріоритети. – 2013. – № 3. – С. 157-164.
9. Іванюта С. П. Про аналіз загроз екологічній безпеці регіонів України / С. П. Іванюта // Екологічна безпека та природокористування: 36. наук. пр. – К., 2012. – Вип. 9. – С. 74-86.
10. Качинський А. Б., Єгоров Ю. В. Екологічна безпека України: системні принципи та методи її формалізації / А. Б. Качинський, Ю. В. Єгоров // Національна безпека: український вимір : щокв. наук. зб. – К., 2009. – Вип. 4. – С. 71-79.
11. Косенко Д. В. Інституціалізація сфери політичної відкритості в процесі демократичних трансформацій / Д. В. Косенко // Гуманітарні студії. 36. наук. праць. – К.: ВПЦ "Київський університет", 2015. – Вип. 26. – С. 142-148.
12. Косенко Д. В. Концепція раціональності як платформа для суспільно-політичних інновацій / Д. В. Косенко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Філософія. Політологія – К.: ВПЦ "Київський університет" 2014. – Випуск 117. – С. 33-35.
13. Косенко Д. В. Рационализация политической власти демократических обществ в теории коммуникативного действия Ю. Хабермаса / Д. В. Косенко / Социально-гуманитарные знания – М.: АНО РЖ "СГЗ" 2013. Вип. 6. – С. 232-240.
14. Косенко Д. В. Рационализация политической власти как платформа для общественных инноваций в постнациональном государстве / Д. В. Косенко // Молодой ученый. Ежемесячный научный журнал. – Казань: ООО "Издательский дом Молодой ученый", 2014. №12 (71). – С. 336-339.
15. Косенко Д. В. Делиберативная политика в теории коммуникативного действия Юргена Хабермаса / Д. В. Косенко // Теория и практика общественного развития. – Краснодар: Издательский дом "ХОРС", 2013. Вип. 9. – С. 255-257.
16. Косенко Д. В. Кратологічний вимір комунікативного вчення Ю. Габермаса / Д. В. Косенко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Філософія. Політологія – К.: ВПЦ "Київський університет" 2013. – Випуск 111. – С. 37-39.
17. Забруднення атмосферного повітря. Одеська обласна рада [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oblrada.odessa.gov.ua/odessa-oblast/ekologichnij-stan/zabrudnennya-atmosfernogo-povitrya>
18. Індикатори стану екологічної безпеки держави. Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/993>.
19. Еколого-техногенні проблеми в Україні, що потребують першочергового реагування. Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/577>.
20. Взаємодія громадськості з органами державної влади в екологічній сфері: оцінка сучасного стану. Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1435>.

#### References

1. Baldzhi M. D. Shlyahi vdoskonalennya derzhavnogo reguluvannya prirodokoristuvannya / M. D. Baldzhi // Visnik KiYivskogo natsionalnogo torgovelnno-ekonomichnogo unversitetu. – 2009. – # 2. – S. 26-34.
2. Bila S. O. Derzhavne reguluvannya ekologizatsiyi virobnitstva v UkraYini: realiyi ta perspektivi / S. O. Bila // Naukovyi pratsi Donetskogo natsionalnogo tehnichnogo unversitetu. Seriya: ekonomichna. Vipusk 33 – Donetsk, DonNTU, 2008. – S. 19-25.
3. Derzhavna tsilova ekologichna programa provedennya monitoringu navkolishnogo prirodnogo sereдовischa (zatverdzhena postanovoyu

- Kabinetu Minstriv UkraYini vld 5.12.2007 r.) [Elektronniy resurs]. – Rezhim dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1376-2007-p>
4. Derzhavna tsilova ekologichna programa rozvitku Krimu ("Ekologichno bezpechniy Krim") na 2011-2015 roki (zatverdzhena postanovoyu Kabinetu Minstriv UkraYini vld 25.05.2011 r.) [Elektronniy resurs]. – Rezhim dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/539-2011-p>.
5. Zakon UkraYini "Pro osnovni zasady (strategiyu) derzhavnoYi ekologichnoYi politiki UkraYini na period do 2020 roku vld 21.12.2010 r. [Elektronniy resurs]. – Rezhim dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>
6. Zakon UkraYini "Pro ohoronu navkolishnogo prirodnogo sereдовischa" vld 26.06.1991 r. [Elektronniy resurs]. – Rezhim dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>
7. Ivanyuta P. V. Derzhavne reguluvannya ekologo-tehnogennoy bezpekoy UkraYini / P. V. Ivanyuta // Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvitok. – 2010. – # 8. – Rezhim dostupu: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duug\\_2010\\_8\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duug_2010_8_5)
8. Ivanyuta S. P., Kachinskiy A. B. Ekologichna bezpeka regionlv UkraYini: porivnyalni otslnki / S. P. Ivanyuta, A. B. Kachinskiy // Strategichnl prloriteti. – 2013. – # 3. – S. 157-164.
9. Ivanyuta S. P. Pro analiz zagroz ekologichnlly bezpetsl regionlv UkraYini / S. P. Ivanyuta // Ekologichna bezpeka ta priroдокoristuvannya: Zb. nauk. pr. – K., 2012. – Vip. 9. – S. 74-86.
10. Kachinskiy A. B., Egorov Yu. V. Ekologichna bezpeka UkraYini: sistemni printsipi ta metodi Yiyi formalizatsiyi / A. B. Kachinskiy, Yu. V. Egorov // Natsionalna bezpeka: ukraYinskiy vimlr : schokv. nauk. zb. – K., 2009. – Vip. 4. – S. 71-79.
11. Kosenko D. V. Institutsializatsiya sferi politichnoYi vldkritosti v protsesl demokratichnih transformatsiy / D.V. Kosenko // Gumanitarnl studiyi. Zb. nauk. prats. – K.: VPTs "KiYivskiy unversitet", 2015. – Vip. 26. – S. 142-148.
12. Kosenko D. V. Kontseptsiya ratsionalnostl yak platforma dlya suspllnno-politichnih innovatsiy / D.V. Kosenko // Visnik KiYivskogo natsionalnogo unversitetu Imeni Tarasa Shevchenka. Filosofiya. Politologiya – K.: VPTs "KiYivskiy unversitet" 2014. – Vipusk 117. – S. 33-35.
13. Kosenko D. V. Ratsionalizatsiya politicheskoy vlasti demokraticheskikh obschestv v teorii komunikativnogo deystviya Yu.Habermasa / D. V. Kosenko / Sotsialno-gumanitarnye znaniya – M.: ANO RZh "SGZ" 2013. Vyip. 6. –S. 232-240.
14. Kosenko D. V. Ratsionalizatsiya politicheskoy vlasti kak platforma dlya obschestvennyih innovatsiy v postnatsionalnom gosudarstve / D.V. Kosenko // Molodoy ucheniy. Ezhemesyachniy nauchniy zhurnal. – Kazan: OOO "Izdatelskiy dom Molodoy ucheniy", 2014. #12 (71). – S. 336-339.
15. Kosenko D. V. Deliberativnaya politika v teorii komunikativnogo deystviya Yurgena Habermasa /D. V. Kosenko // Teoriya i praktika obschestvennogo razvitiya. – Krasnodar: Izdatelskiy dom "HORS", 2013. Vyip. 9. –S. 255-257.
16. Kosenko D. V. Kratologichniy vimlr komunikativnogo vcheniya Yu. Gabermasa /D. V. Kosenko // Visnik KiYivskogo natsionalnogo unversitetu Imeni Tarasa Shevchenka. Filosofiya. Politologiya – K.: VPTs "KiYivskiy unversitet" 2013. – Vipusk 111. – S. 37-39.
17. Zabrudnennya atmosferного povltrya. Odeska oblasna rada [Elektronniy resurs]. – Rezhim dostupu: <http://oblrada.odessa.gov.ua/odessa-oblast/ekologichnij-stan/zabrudnennya-atmosfernogo-povitrya>
18. Indikatori stanu ekologichnoYi bezpeki derzhavi. Anallitichna zapiska [Elektronniy resurs]. – Rezhim dostupu: <http://www.niss.gov.ua/articles/993>.
19. Ekologo-tehnogennl problemi v UkraYini, scho potrebuyut pershochergovogo reaguvannya. Anallitichna zapiska [Elektronniy resurs]. – Rezhim dostupu: <http://www.niss.gov.ua/articles/577>.
20. VzaEmodlya gromadskosti z organami derzhavnoYi vladi v ekologichnlly sferl: otslnka suchasnogo stanu. Anallitichna zapiska [Elektronniy resurs]. – Rezhim dostupu: <http://www.niss.gov.ua/articles/1435>.

Надійшла до редколегії 01.03.17

А. В. Якибчук, асп.  
Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

## ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОЛИТИКИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ (НА ПРИМЕРЕ ОДЕССКОЙ ОБЛАСТИ)

*Рассмотрены основные понятия и приведена структура государственного регулирования политики экологической безопасности. Проанализирован ряд нормативно-правовых документов в экологической сфере. Выделены особенности государственного регулирования политики экологической безопасности (на примере Одесской области).*

*Ключевые слова: экологическая безопасность, государственное регулирование, политика экологической безопасности, проблемы государственного управления.*

O. Yakibchuk, PhD student  
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

## PROBLEMS OF THE STATE REGULATION OF THE ENVIRONMENTAL SECURITY POLICY (USING THE EXAMPLE OF ODESSA REGION)

*The basic concepts concerning the state regulation of the environmental safety policy were examined and it's structure was shown. Numerous of the legal documents concerning the environmental field were analyzed. The specifics of state regulation of environmental security policy were determined (using the example of Odessa region).*

*Keywords: ecological safety, government regulation, environmental security policy, problems of public administration.*



УДК: 353.9

В.Л. Мелко, здобувач  
Чернігівський національний технологічний університет, Чернігів**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТРАХУВАННЯ БУДІВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ**

*Стаття присвячена розгляду проблематики державного регулювання страхування будівельної діяльності в Україні. Метою статті є визначення напрямів удосконалення державного регулювання страхування будівельної діяльності в Україні. За допомогою порівняльного, факторного та статистичного методів проаналізовано динаміку розвитку національної будівельної галузі, зроблено оцінку нормативно-правового забезпечення, а також пропозицію страхових продуктів. Встановлено, що будівельна галузь і страхові продукти для страхування будівельних ризиків розвивається досить динамічно, проте нормативно-правова база не відповідає вимогам ринку, а також відстає від світової практики.*

*У статті зроблено висновок щодо необхідності запровадження комплексного страхового покриття всіх ризиків будівельної діяльності, на відміну від чинної практики покриття окремих ризиків, які можуть статися на будівельному майданчику. Страхування у такому випадку убезпечує від значних фінансових втрат. Також у разі впровадження такого підходу відпадає необхідність утримання резервних фондів, відволікаючих інвестиційний капітал. Запропоновано ввести страхування будівельно-монтажних ризиків до обов'язкових видів страхування, що стане важливим механізмом хеджування ризиків.*

**Ключові слова:** будівництво, будівельні ризики, страхування, державне регулювання страхування будівельної діяльності.

**Постановка проблеми.** Страхування в будівництві як невід'ємну частину будівельного інвестиційного процесу важко переоцінити в умовах переходу і розвитку ринкових відносин. Страхування дозволяє на всіх стадіях інвестування та виконання робіт – від розробки технічного завдання до введення об'єкта в експлуатацію – не тільки відшкодовувати страховальнику раптові і непередбачені збитки, що виникають при будівництві, але і захищати капіталовкладення в будівництво.

**Аналіз останніх досліджень.** Вагомий внесок у дослідження питань регулювання страхової діяльності зробили такі вітчизняні вчені як В. Базилевич, О. Заруба, М. Мних, В. Опарін, С. Осадець, В. Плиса, Л. Рейтман та інші. Зокрема науковцями було визначено теоретичні підходи до сутності страхових операцій, здійснено класифікацію видів страхування, а також визначено стратегічні напрями удосконалення державного регулювання ринку страхових послуг.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Поряд із цим, актуальним лишаються дослідження проблем страхування у сфері будівництва в контексті пошуку шляхів удосконалення механізмів державного регулювання страхування будівельних ризиків.

**Метою статті** є визначення напрямів удосконалення державного регулювання страхування будівельної діяльності в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Незважаючи на кризові явища в економіці України, яка спіткала й будівельну галузь, можемо спостерігати певну позитивну динаміку. Наведемо деякі дані. З урахуванням загальної площі прийнятого в експлуатацію житла (накази Мінрегіону України від 24.04.2015 № 79, від 19.03.2013 № 95 та від 24.06.2011 № 91) та Тимчасового порядку (постанова КМУ від 09.09.2009 № 1035<sup>1</sup>, в Україні прийнято в експлуатацію у 2015 році 11 044,4 тис.м<sup>2</sup>, що є на 2 440,5 тис.м<sup>2</sup> більше, ніж у 2010 році.

Поступово збільшується кількість прийнятої в експлуатацію загальної площі житла та кількість збудованих квартир. Зокрема, з урахуванням загальної площі прийнятого в експлуатацію житла відповідно до порядків (накази Мінрегіону України від 24.04.2015 № 79, від 19.03.2013 № 95 та від 24.06.2011 № 91) та Тимчасового порядку (постанова КМУ від 09.09.2009 № 1035) введення в експлуатацію загальної площі зросло з 8604м<sup>2</sup> у 2010 року до 11 044м<sup>2</sup> у 2015 році.

Незначною мірою зменшилася загальна кількість незавершених будівель та інженерних споруд: з 27 383 у 2004 році до 16 380 у 2014 році [2].

Зазначимо, що галузь будівництва є однією із найризиковіших щодо нещасних випадків на виробництві, впливу погодних явищ та стихійних лих, невиконання своїх зобов'язань третіми особами тощо. Здійснення страхування будівельно-монтажних ризиків дозволяє будівельній компанії зняти з себе тягар можливих додаткових витрат, що не лише здатні суттєво вплинути на рентабельність проекту, але й зірвати усі строки будівництва. Замовник же перестає бути заручником фінансової спроможності підрядника та отримує ефективного контролера будівельного процесу в особі інженерів, наданих страховою компанією.

Відносини у сфері страхування регулюються Законом України "Про страхування" [7], втім цей нормативно-правовий акт не містить спеціальних положень щодо страхування на будівництві. Також страхування притаманних будівельній галузі ризиків не відносяться до обов'язкових. Такий стан державного регулювання страхування будівельних ризиків призводить до нехтування будівельниками страховим механізмом захисту заради економії обігових коштів, незважаючи на чисельні факти травмування, збитків, не виконання зобов'язань тощо.

З метою урегулювання питань розвитку страхової діяльності у будівництві було ухвалено Положення про страхування ризиків у будівництві [4] (1994 р.). Положення містить порядок страхування будівельних ризиків, умови страхування та вимоги до організацій, що здійснюють страховий захист. В умовах страхування зазначається, що у стандартний обсяг покриття страхування ризиків в будівництві входять: пожежа, удар блискавки, вибух газу; дія підземного вогню, гірські обвали, зсуви, буря, ураган, злива, повінь, паводок, град, сіль; вибух парових пристроїв, газових сховищ, газопроводів; вибух машин, апаратів і приладів, що діють на стиснутому газі і повітрі; внутрішнє пошкодження електричних установок, приладів і машин від впливу електричного струму; викрадення, знищення, пошкодження застрахованої власності внаслідок протиправних дій третіх осіб; знищення або пошкодження будівельних конструкцій в процесі виконання будівельних або монтажних робіт на будівельному майданчику з вини Страховальника (персоналу) та осіб, за вчинки яких він несе відповідальність. У Положенні йдеться про перехід до страхування ризиків за принципом "Усі ризики будівництва".

Також Рекомендації зі страхування ризиків у будівництві [6] (2008 р.) містять положення щодо добровіль-

<sup>1</sup> без урахування тимчасово окупованої території АР Крим та м. Севастополя, за 2014-2015 роки – також без частини зони проведення антитерористичної операції

ного страхування об'єкта будівництва (комплексу робіт) та відповідальності перед третіми особами, пов'язаної із виконанням будівельно-монтажних і пусконаладжувальних робіт у процесі будівництва.

На практиці ні Положення, ні Рекомендації повною мірою не застосовуються.

Науковці відзначають, що сьогодні страхування будівельно-монтажних ризиків в нашій країні під силу лише великим професійним страхувальникам, які мають договори перестрахування з іноземними перестраховальниками – членами IMIA, кваліфікованих фахівців з процесу аналізу будівельно-монтажних ризиків та дійсні активи і технічні резерви з власного утримання ризиків. Зараз цим вимогам відповідають лише лічені компанії. Більшість компаній страхують будівельні ризики по правилах страхування від пошкодження вогнем. Проте це не значить, що у страхування будівельних ризиків в Україні нема майбутнього. По-перше, за даними учасників ринку, хоча і дуже поступово, але частка таких полісів у загальному обсязі страхування збільшується. По-друге, робляться кроки щодо впорядкування законодавчо-нормативної бази. По-третє, зростає культура страхування самих забудовників та їх зацікавленість у якісному страхуванні будівельних ризиків [8].

Поряд з цим, вітчизняні страхові компанії розробляють страхові продукти для будівельної галузі, визнаючи, що одночасно з розвитком будівельних технологій зростає і складність завдань, що постають при зведенні сучасних споруд. До вже звичних складнощів, що несуть із собою висотні роботи, додається необхідність дотримання прогресивних технологій та новітніх будівельних матеріалів. Очевидно, що в разі дотримання всіх норм та вимог ризик руйнування споруд та завдання шкоди працівникам та устаткуванню не є значним, однак в разі допущення інженерних чи технологічних помилок він суттєво зростає. Зокрема страхова компанія АТ "СГ "Ю.БІ.АЙ" здійснює страхування будівельних та монтажних ризиків (CAR-EAR), яке працює за принципом "від будь-яких ризиків", а відтак забезпечує максимально широкий захист від непередбачуваних подій в процесі здійснення будівництва, реконструкції, ремонту будівель, споруд, інженерних мереж та технологічного обладнання [9].

На умовах АТ "СГ "Ю.БІ.АЙ", при страхуванні будівельно-монтажних ризиків на весь обсяг будівництва видається один договір, за яким застрахованими є усі учасники будівництва: замовник, генпідрядник, а також субпідрядники. За договором страхування може бути застраховане: 1) майно, призначене для проведення будівельно-монтажних робіт (БМР) і знаходиться на будівельному майданчику (зокрема продукція будівельно-монтажних робіт; будівельні, транспортні засоби та механізми, а також обладнання для здійснення БМР; тимчасові будівлі, споруди та обладнання будівельного майданчику; будівлі та споруди, що підлягають реконструкції та капітальному ремонту); 2) монтаж будь-якого технологічного обладнання, прокладання інженерних комунікацій; 3) відповідальність за шкоду, що може бути завдана третім особам в процесі БМР.

Зокрема, ПрАТ "Європейський Страховий Союз" пропонує страхування будівельно-монтажних ризиків [10]. Страхувальником може бути юридична особа або дієздатна фізична особа (замовники, підрядчики, субпідрядники та інші незалежно від підпорядкування та

форм власності), які знаходяться на території України та уклали зі Страховиком Договір добровільного страхування будівельно-монтажних ризиків.

За окремими умовами, обумовленими у Договорі страхування, до страхових випадків може належати: враження застрахованого майна електричним струмом у вигляді короткого замикання, перевантаження електромережі; розриви тросів, ланцюгів, падіння деталей та інших предметів на застраховане майно; помилки при монтажних роботах, що призвели до пошкодження або знищення застрахованого майна; аварія на транспорті, що використовується на будівельному майданчику, що призвела до пошкодження або знищення застрахованого майна [10].

Аналізуючи вищенаведені страхові продукти вітчизняних страхових компаній, можна дійти висновку про їх невідповідність світовій практиці. Перелік цих видів страхування не виходять за межі стандартного майнового страхування та страхування відповідальності. Єдина відмінність у тому, що вітчизняні страхові компанії намагаються завищити тарифи через підвищену ризиковість будівельної діяльності. Проте відсутня практика комплексного страхування будівельно-монтажних ризиків, а також відсутні специфічні страхові продукти, що призначені саме для страхування ризиків на будівництві.

Страхове покриття за принципом "від усіх ризиків" забезпечує захист не тільки від класичних небезпек, таких як пожежа, стихійні лиха, настання цивільної відповідальності перед третіми особами тощо, але й від суто специфічних ризиків, таких як: помилка проектувальника; використання дефектних матеріалів; недбалість персоналу; вплив електричного струму; розрив тросів, строп, ланцюгів іншого допоміжного обладнання для здійснення БМР.

Страхова сума включає суму по об'єктах будівництва і монтажу (в розмірі їх дійсної вартості), та суму по відповідальності за шкоду, що може бути завдана третім особам. Страхове покриття надається на весь термін або обсяг здійснення будівельно-монтажного проекту від моменту вивантаження будівельних матеріалів та/або обладнання на будівельний майданчик до моменту здачі об'єкту в експлуатацію. Може бути надано розширення періоду страхування на термін випробування або гарантійного обслуговування.

На сьогодні частка будівельних ризиків в портфелі – не більш 2% від загального обсягу страхування. Точніше дізнатися про конкретні цифри не виявляється можливим, тому що зазвичай страховики не виділяють в звітності премії за полісами CAR \ EAR в окрему статтю. В світі страхуються практично 100% будівельно-монтажних ризиків [8].

Безперечно, що страхування майнових та технічних ризиків можна віднести до числа достатньо складних страхових продуктів, які задовольняють потреби страховиків та страхувальників. Велика розмаїтість категорій майнових об'єктів припускає наявність опитувальних форм, що відбивають специфіку ризику та враховує те, що страхуванню підлягають, як правило, об'єкти високої вартості [1].

Загальна динаміка показників страхової діяльності у розрізі тих видів, які характерні, у тому числі, для будівельної сфери наведено на рис.1.

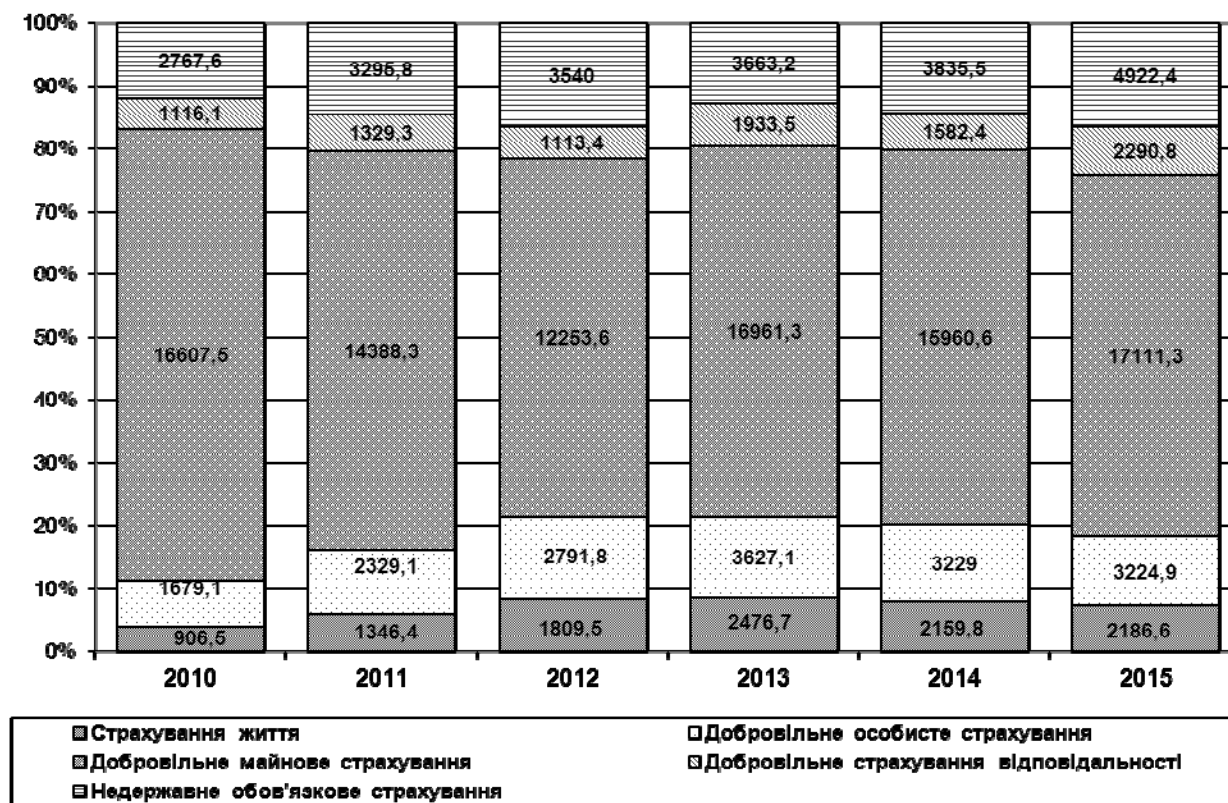


Рис. 1. Валові страхові премії за видами страхування у 2009-2015 роках, млн. грн.

Джерело: Складено автором за джерелом [3]

Дані рисунку демонструють відносно стійкі показники розвитку страхової галузі у розрізі надходження валових страхових премій. Незначне зростання у 2015 році передусім пояснюється підвищенням вартості страхових полісів, а не розширенням кола страхувальників.

Відповідно до практики страхування будівельно-монтажних ризиків вітчизняними страховими компаніями, страхова сума (ліміт відповідальності (зобов'язань) страховика) при страхуванні будівельно-монтажних ризиків, як правило, встановлюється в розмірі повної кошторисної вартості об'єкта будівельно-монтажних робіт (контракційної вартості будівельно-монтажних робіт), включаючи вартість проектування, технічної документації та робочої сили. Страхова сума може бути встановлена: для будівельних робіт; для монтажних робіт; для будівельних матеріалів та конструкцій; для будівельної техніки та обладнання; для обладнання будівельного майданчика; для допоміжних споруд; для наявних об'єктів (майна) тощо [5].

Також у договорі страхування може бути передбачено коригування страхової суми та страхового платежу відповідно до кінцевої вартості будівельно-монтажних робіт.

Якщо страхова сума становить певну частку вартості застрахованого об'єкта будівельно-монтажних робіт або застрахованого майна (має місце недострахування), страхове відшкодування виплачується у такій же частці від визначених за страховим випадком збитків, якщо інше не передбачено умовами договору страхування. Це правило застосовується до кожного об'єкта будівельно-монтажних робіт або майна окремо. Договором страхування може бути передбачено рівень відхилення попередньої вартості робіт від кінцевої вартості робіт, при якому не застосовується правило пропор-

ційності. При страхуванні післяпускових гарантійних зобов'язань страхова сума встановлюється, виходячи з кінцевої вартості об'єкта будівельно-монтажних робіт.

Страхові тарифи обчислюються актуарно (математично) на підставі відповідної статистики настання страхових випадків. Конкретний розмір страхового тарифу визначається при укладенні договору страхування за згодою сторін. Оплата страхового платежу здійснюється Страхувальником згідно з умовами договору страхування.

Залежно від виду будівельно-монтажних робіт, підвладності страховим ризикам та інших факторів договором страхування може бути передбачена умовна та (або) безумовна франшиза, розміри яких визначаються за згодою сторін при укладенні договору страхування. У разі встановлення в договорі страхування безумовної франшизи при настанні страхового випадку Страховик не відшкодує частину збитку в розмірі безумовної франшизи. Якщо договором страхування передбачена умовна франшиза, то Страховик не відшкодує збитки Страхувальника при настанні страхового випадку, якщо їх розмір менший або дорівнює умовній франшизі, та компенсує збитки Страхувальника повністю згідно з умовами договору страхування в межах страхової суми (ліміту відповідальності (зобов'язань) Страховика), якщо їх розмір перевищує встановлену договором страхування умовну франшизу. Як правило, франшиза встановлюється стосовно всіх збитків за одним страховим випадком. Якщо відбудеться декілька страхових випадків, франшиза буде вираховуватись з суми збитку за будь-яким та кожним страховим випадком.

Загальна динаміка страхових виплат за деякими видами страхування, що також стосуються будівельної діяльності наведено на рис.2.

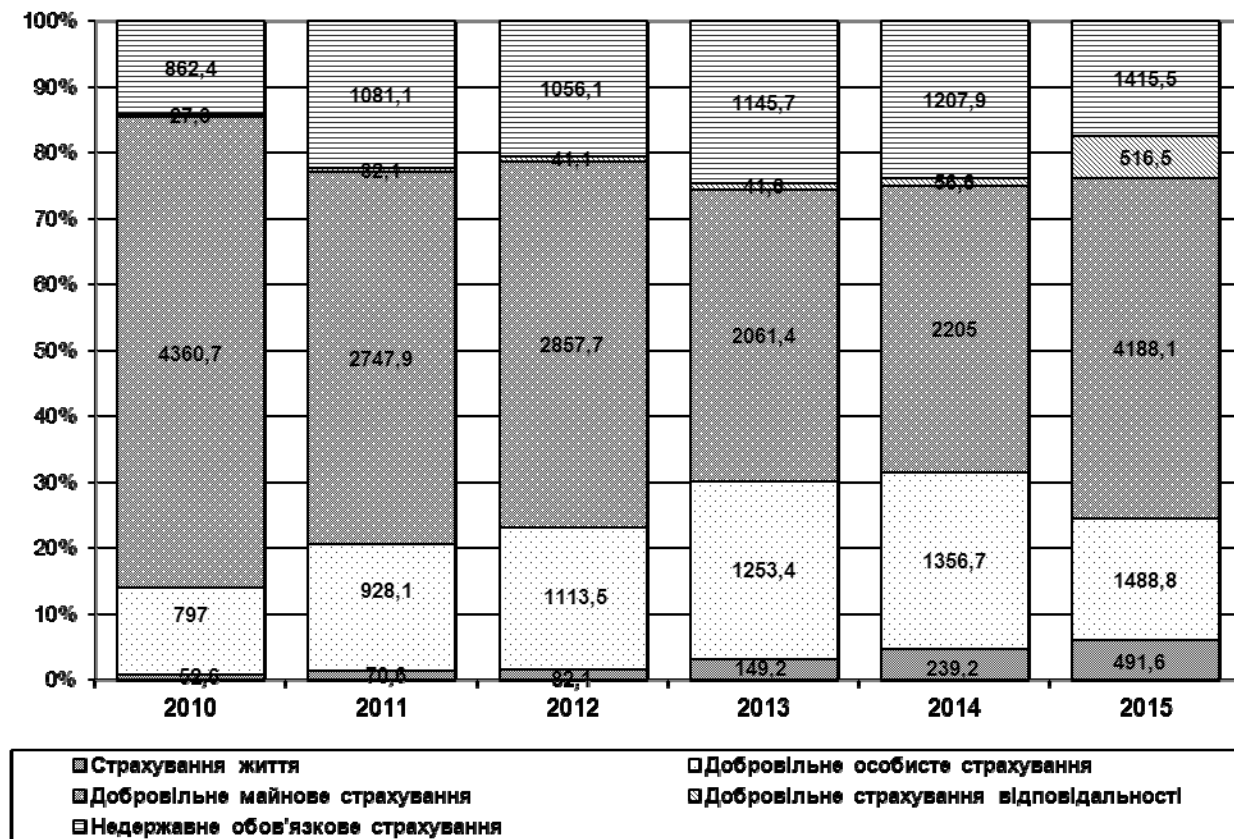


Рис. 2. Страхові виплати за видами страхування у 2009-2015 роках, млн. грн.

Джерело: Складено автором за джерелом [3]

Стосовно страхових виплат ми також можемо спостерігати відносно стійкі показники. Проте значно збільшилися виплати за таким видом страхування як добровільне страхування відповідальності, з 27,3 млн.грн у 2010 році до 56,6 млн.грн у 2014 році і – різке зростання у 2015 році до 516,5 млн.грн. Але знов-таки, ми не можемо проаналізувати рівень страхових виплат щодо страхування будівельно-монтажних ризиків.

Згідно правил вітчизняних страхових компаній, страхове відшкодування у разі загибелі об'єкта будівельно-монтажних робіт та (або) застрахованого майна визначається в межах відповідної страхової суми (ліміту відповідальності (зобов'язань) страховика) з урахуванням умов договору страхування залежно від того, яка з сум виявиться меншою, виходячи з: вартості замінення об'єкта будівельно-монтажних робіт та (або) застрахованого майна або дійсної вартості об'єкта будівельно-монтажних робіт та (або) застрахованого майна на дату настання страхового випадку з відрахуванням вартості наявних залишків, придатних до реалізації та (або) використання за функціональним призначенням.

Страховальник не має права відмовлятися від майна, що залишилося після страхового випадку, навіть пошкодженого. Залишкова вартість такого майна підлягає відрахуванню з суми збитку. Якщо це передбачено умовами договору страхування, страховик має право у разі загибелі об'єкта будівельно-монтажних робіт та (або) застрахованого майна визначити страхове відшкодування, виходячи з величини страхової суми з урахуванням умов договору. При цьому залишки майна, що придатні для подальшого використання або реалізації, передаються у власність страховика, або його представнику у строк, визначений останнім.

Страхове відшкодування у разі викрадення застрахованого майна визначається, виходячи з його дійсної вартості на дату настання страхового випадку в межах відповідної страхової суми з урахуванням умов договору страхування.

Страхове відшкодування у разі пошкодження об'єкта будівельно-монтажних робіт та (або) застрахованого майна визначається, виходячи з вартості витрат на його відновлення (ремонт) до стану, у якому воно перебувало безпосередньо перед настанням страхового випадку, але не більше відповідної страхової суми (ліміту відповідальності (зобов'язань) страховика). При визначенні страхового відшкодування до розрахунку приймаються тільки ті будівельні та монтажні роботи та їхні вартісні показники, що були враховані в контрактній (кошторисній) вартості та страховій сумі при укладенні договору страхування.

Вартість необхідних витрат на відновлення (ремонт) пошкоджених об'єктів будівельно-монтажних робіт та (або) застрахованого майна складають тільки витрати, викликані страховим випадком. До витрат на відновлення (ремонт) включаються витрати на матеріали та запасні частини, необхідні для відновлення (ремонту) майна.

Однією із головних відмінностей страхового механізму у будівельній діяльності є специфічний страховий продукт, що відрізняється високим ступенем наукоємності андеррайтингу страхових ризиків і всього комплексу реалізації страхових послуг. Складність механізму страхування будівельних ризиків передусім пояснюється складною природою технічних ризиків та їхнім різноманіттям, що, у свою чергу, ускладнює задачу органів державного регулювання стосовно розвитку цього сегменту страхування.

**Висновки.** Безперечно, що страхування будівельних ризиків є ефективним механізмом захисту капіталовкладень у будівництво. Необхідність застосування страхового механізму захисту підтверджується світовою практикою.

З урахуванням норм Господарського та Цивільного кодексів України та підзаконних актів Кабінету Міністрів України та Мінрегіонбуду, доцільно внести зміни до Закону України "Про страхування" в частині внесення страхування будівельно-монтажних ризиків до обов'язкових видів страхування. Так, на нашу думку, страхування ризиків будівельних робіт має бути одним із важливих етапів здійснення будівництва об'єктів.

Для галузі будівництва притаманні майже усі страхові ризики за виключенням сільськогосподарських (врожай, тварини). Предметом страхування можуть бути всі матеріали, обладнання та роботи за контрактом – від підготовки будівельного майданчика до підписання акту здачі-приймання об'єкта і на гарантійний період, в т.ч. будівельна частина, включаючи нульовий цикл, зведення стін, установка перекриттів тощо, монтаж всіх систем, інженерних мереж і комунікацій, оздоблення, установка обладнання, пусконаладжувальні роботи, благоустрій території, тимчасові будівлі і споруди, будівельна техніка та обладнання будмайданчика.

На нашу думку, зважаючи на міжнародний досвід страхування ризиків будівельної діяльності доцільно запровадити страхове покриття не окремих ризиків, а всіх ризиків, які можуть статися на будівельному майданчику. Саме такий поліс, укладений на умовах CAR (Contractors All Risks), може забезпечити ефективний страховий захист споруджуваного об'єкта і реальну фінансову захист будівельному підприємству. Страхування у такому випадку убезпечує від значних фінансових, а також відпадає необхідність утримання резервних фондів, відволікаючих інвестиційний капітал.

#### Список використаних джерел

1. Волощук А.В. Сучасна практика страхування будівельних ризиків // Науково-виробничий журнал – 2010. – № 2 (214). – С.46-48.

2. Державна служба статистики [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

3. Офіційний сайт Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nfp.gov.ua>

4. Положення про страхування ризиків у будівництві: протокол Мінбудахітектури №10 від 15.06.94 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/tpart04/isx04253.htm>

5. Правила добровільного страхування будівельно-монтажних ризиків [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.providna.ua](http://www.providna.ua)

6. Про оприлюднення Рекомендацій зі страхування ризиків у будівництві: наказ від 30.05.2008 № 230 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://normativ.com.ua/types/tdoc16240.php>

7. Про страхування: закон України від 07.03.1996 № 85/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/85/96-%D0%B2%D1%80/print1452596799151589>

8. Сердюк Т.В. Ризики в будівництві та особливості їх страхування в сучасних економічних умовах в Україні [Текст]/ Т.В., Сердюк, М.О. Малик//Шляхи підвищення ефективності будівництва в умовах формування ринкових відносин: Зб. наук. праць. – Вип. 30. – К.: КНУБА, 2013. – 292 с.

9. Страхування будівництва [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ubi.ua/uk/insurance-building>

10. Страхування будівельно-монтажних ризиків [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.eiu.com.ua/str\\_mayna\\_bud.html](http://www.eiu.com.ua/str_mayna_bud.html)

#### References

1. Voloshchuk A.V. Suchasna praktyka strakhuvannya budiveln'nykh ryzykiv // Naukovo-vyrobnychyy zhurnal – 2010. – № 2 (214). – С.46-48.

2. Derzhavna sluzhba statystyky. – [Elektronnyy resurs]. – rezhym dostupu: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

3. Ofitsiynyy sayt Natsional'noyi komisiyi, shcho zdiysnyuye derzhavne rehulyuvannya u sferi rynkiv finansovykh posluh. – [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <http://nfp.gov.ua>

4. Polozhennya pro strakhuvannya ryzykiv u budivnytstvi: protokol Minbudarkhitektury №10 vid 15.06.94.– [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.uazakon.com/document/tpart04/isx04253.htm>

5. Pravyla dobrovil'noho strakhuvannya budiveln'no-montazhnykh ryzykiv.– [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: [www.providna.ua](http://www.providna.ua)

6. Pro opylyudnennya Rekomendatsiy zi strakhuvannya ryzykiv u budivnytstvi: nakaz vid 30.05.2008 № 230.– [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <http://normativ.com.ua/types/tdoc16240.php>

7. Pro strakhuvannya: zakon Ukrainy vid 07.03.1996 № 85/96-VR.– [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/85/96-%D0%B2%D1%80/print1452596799151589>

9. Strakhuvannya budivnytstva.– [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.ubi.ua/uk/insurance-building>

10. Strakhuvannya budiveln'no-montazhnykh ryzykiv.– [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: [http://www.eiu.com.ua/str\\_mayna\\_bud.html](http://www.eiu.com.ua/str_mayna_bud.html)

Надійшла до редколегії 01.03.17

В. Л. Мелко, соискатель

Черниговский национальный технологический университет, Чернигов, Украина

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТРАХОВАНИЯ СТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УКРАИНЕ

Статья посвящена рассмотрению проблематики государственного регулирования страхования строительной деятельности в Украине. Целью статьи является определение направлений совершенствования государственного регулирования страхования строительной деятельности в Украине.

С помощью сравнительного, факторного и статистического методов проанализирована динамика развития национальной строительной отрасли, произведена оценка нормативно-правового обеспечения, а также предложены страховые продукты.

Установлено, что строительная отрасль и страховые продукты для страхования строительных рисков развиваются достаточно динамично, однако нормативно-правовая база не отвечает требованиям рынка, а также отстает от мировой практики.

В статье сделан вывод касательно необходимости внедрения комплексного страхового покрытия всех рисков строительной деятельности, в отличие от действующей практики покрытия отдельных рисков, которые могут произойти на строительной площадке. Страхование в таком случае защищает от значительных финансовых потерь. Также в случае внедрения такого подхода отпадает необходимость содержания резервных фондов, отвлекающих инвестиционный капитал. Предложено ввести страхование строительно-монтажных рисков к обязательным видам страхования, что станет важным механизмом хеджирования рисков.

Ключевые слова: строительство, строительные риски, страхование, государственное регулирование страхования строительной деятельности.

V. Melko, PhD student

Chernihiv National University of Technology, Chernihiv, Ukraine

## STATE REGULATION OF INSURANCE CONSTRUCTION ACTIVITY IN UKRAINE

The article is devoted to the problems of state regulation of construction activities insurance in Ukraine. The article determines areas of improvement of state regulation of construction activities insurance in Ukraine.

Through comparative, factorial methods and statistical analysis it was stepped up the dynamics of the national construction industry, as well as an estimation of legal support and the offer of insurance products were determined. It was found that the construction industry and insurance products for the insurance of construction risks are growing very rapidly, but the legal framework does not meet the requirements of the market, and is behind the international practice.

It was concluded that introduction of a comprehensive coverage of all risks of construction activities is the necessity of national practice, as opposed to the current practice of covering certain risks that may occur on construction site. Insurance in this case protects from significant financial losses. Also, if implemented, this approach eliminates the need for maintenance of reserve funds, diverting investment capital. A type of insurance of construction risks as a compulsory insurance was proposed, which will be an important mechanism for hedging.

Keywords: construction, construction risks insurance, insurance of state regulation of construction activity.

Наукове видання



# **ВІСНИК**

## **КИЇВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА**

### **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**

**Випуск 1(8)**

**Друкується за авторською редакцією**

**Оригінал-макет виготовлено Видавничо-поліграфічним центром "Київський університет"**

Автори опублікованих матеріалів несуть повну відповідальність за підбір, точність наведених фактів, цитат, економіко-статистичних даних, власних імен та інших відомостей. Редколегія залишає за собою право скорочувати та редагувати подані матеріали.



Формат 60x84<sup>1/8</sup>. Ум. друк. арк. 9,1. Наклад 300. Зам. № 217-8526.  
Гарнітура Arial. Папір офсетний. Друк офсетний. Вид. № Фл7.  
Підписано до друку 04.07.17

Видавець і виготовлювач  
Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет"  
01601, Київ, б-р Т. Шевченка, 14, кімн. 43  
☎ (38044) 239 3222; (38044) 239 3172; тел./факс (38044) 239 3128  
e-mail: [vpc@univ.kiev.ua](mailto:vpc@univ.kiev.ua)  
<http://vpc.univ.kiev.ua>  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1103 від 31.10.02