

ISSN: 2616-6216
<https://pard.mk.ua>

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК

№ 1 / 2018

ISSN: 2616-6216
<https://pard.mk.ua>

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА
РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК**
Науковий журнал

**PUBLIC ADMINISTRATION AND
REGIONAL DEVELOPMENT**
Academic journal

Засновано в 2018 році



№ 1. 2018

**Видавець:
Чорноморський
національний університет
імені Петра Могили**

Головний редактор:

Ємельянов В.М. - доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України

Заступник головного редактора:

Беглиця В.П. - доктор наук з державного управління, доцент

Члени редакційної колегії:

Антонова Л.В. - доктор наук з державного управління, доцент

Багмет М. О. - доктор історичних наук

Бартош Гордецьки - доктор політичних наук, професор (Польща)

Лопушинський І. П. - доктор наук з державного управління, професор

Плеханов Д. О. - доктор наук з державного управління, доцент

Сорока С.В. - доктор наук з державного управління, доцент

Стоян О.Ю. - доктор наук з державного управління, доцент

Сиченко В. В. - доктор наук з державного управління, професор

Ципліцька О. О. - кандидат економічних наук, доцент

Відповідальний секретар:

Штиршов О.М. - кандидат наук з державного управління, доцент

Технічний секретар:

Тимофеев С.П. - кандидат наук з державного управління, доцент

© Чорноморський національний
університет імені Петра Могили

54003, м. Миколаїв,
68 Десантників, 10
(0512) 76-71-92

© Видавництво:

Ємельянова Т.В.
54001, м. Миколаїв,
пров. Суднобудівний, 7.
(0512) 47-74-48

Рекомендовано до друку: Рішенням науково-методичної ради Інституту державного управління, Чорноморського національного університету імені Петра Могили. (Протокол № 2 від 24.09 2018)

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації серія КВ № 23245-13085P від 04.04.2018 р.

ISSN: 2616-6216

<https://doi.org/10.26693/pard>

ЗМІСТ

Агафонова Надія

Сутність зв'язків з громадськістю в системі публічного управління. 10

Андріяш Вікторія, Бондар Ганна

Роль громадянського суспільства у досягненні сталого розвитку та боротьбі з корупцією в Україні. 32

Андріяш Вікторія, Євтушенко Олександр

Поняття «публічного управління» у вітчизняному науковому дискурсі. 51

Багмет Михайло, Хоржевська Інна, Малікіна Оксана

Проблеми реформування професійної і комунікативної культури в публічному управлінні України. 66

Дерега Віра

Нормативні основи державної політики у сфері захисту права на життя дитини на пренатальній стадії розвитку. 85

Дробот Ігор, Проців Олег

Державне управління у сфері торгівлі мисливською та рибальською продукцією у Галичині ХІХ – початку ХХ ст.: ветеринарний аспект. 98

Євсюков Олександр, Шведун Вікторія

Концептуальні засади уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки. 112

Ємельянов Володимир, Степанюк Дмитро

Пріоритетні аспекти розвитку системи державного фінансового контролю в Україні. 126

Слободянюк Дмитро

Система державного управління сферою інтелектуальної власності в Україні: структура та сучасний стан. 144

Федорчак Віктор

Інформаційно-аналітична система державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій. 163

Штиршов Олександр, Гіржев Артем

Сутність механізму державного управління процесом створення спроможних громад. 177

Штиршов Олександр, Шудра Ольга

Тайм-менеджмент: історичний розвиток та використання в науці управління. 194

CONTENT

Ahafonova Nadiya

The substance of public relations in the public administration management system. 10

Andriyash Victoria, Bondar Ganna

The role of civil society in achieving sustainable development and combating corruption in Ukraine. 32

Andriyash Victoria, Yevtushenko Alexander

Concept of «public administration»in the domestic scientific discussion. 51

Bagmet Mykhaylo, Horzhevskaya Inna, Malikina Oksana

Problems of reforming the professional and communicative culture in the Ukraine public administration. 66

Derega Vira

Legal basis of the public policy in the sphere of protection of the right to life for the child at the prenatal stage of development. 85

Drobot Ihor, Protsiv Oleg

Public administration in the field of trade in hunting and fishing products in Galicia, the 19th and early 20th centuries: the veterinary aspect. 98

Fedorchak Viktor

The information and analytical system of public administration of emergencies' risks. 112

Yemelyanov Volodymyr, Stepaniuk Dmytro

Priority aspects of the development of the system of state financial control in Ukraine. 126

Yevsyukov Oleksandr, Shvedun Viktoriia

The conceptual bases of unification of the state mechanisms of ensuring of the social and economic safety. 144

Shtyrov Oleksandr, Shudra Olga

Ethymology and development of time-management How to composite efficient management. 163

Shtyrov Oleksandr, Hirzhev Artem

The essence of the mechanism of public administration of the process of creation of capable communities. 177

Slobodyanyuk Dmitro

System of the governmental administration by sphere of the intellectual property in Ukraine: its structure and modern condition.... 194



Головний редактор наукового журналу

В.М. Ємельянов

Шановні колеги!

Інститут державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили починає випуск нового багатoproфiльного вiтчизняного наукового журналу «Публiчне управління та рeгiональний розвиток» («Public Administration and Regional Development») мiжнародний стандартний номер ISSN2616-6216, зареєстрований Мiнiстерством юстицiї України 04.04.2018 року, серiя KB №23245-13085P.

Науковий журнал призначений для висвітлення оригiнальних наукових досліджень, оглядiв по всiх роздiлах науки публiчного управління та адмiнiстрування:

- теорiя та iсторiя державного управління;
- механiзми державного управління;
- державна служба;
- мiсцеве самоврядування та рeгiональна полiтика;
- соцiальна та гуманiтарна полiтика;
- державна безпека.

Журнал видається за активної пiдтримки Нацiонального агентства України з питань державної служби, керiвництва ЧНУ ім. Петра Могили.

Тематична рiзноманiтнiсть журналу дасть можливість друкувати результати досліджень вiдомим науковцям, докторам, аспiрантам, магiстрам, державним службовцям, посадовим особам мiсцевого самоврядування, а споживачам наукового контенту – отримувати сучасну iнформацiю з питань публiчного управління та адмiнiстрування й запроваджувати результати наукових досліджень в органах державної влади i мiсцевого самоврядування. До складу редакцiйної колегiї входять науковцi, якi мають публiкацiї у журналах iндексованих у Scopus або Web of Science для подальшого просування журналу до категорiї «Б» та «А».

Всi статтi та тези доповiдей будуть мати мiжнародний цифровий iдентифiкатор DOI. Iдентифiкатор робить наукову публiкацiю вiдомою для професiйних бiблiотечних систем.

Запрошую вiтчизняних та зарубiжних науковцiв до спiвпрацi. Разом будемо створювати наукове видання, яке б вiдповiдало вимогам часу, стимулювало розвиток науки, публiчне управління та адмiнiстрування, а наші науковi доробки стали б в нагодi подальшого реформування та розвитку державної служби i мiсцевого самоврядування.

З повагою,

директор iнституту державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили, доктор наук з державного управління, професор, Заслужений діяч науки і техніки України,

В.М. Ємельянов

Dear colleagues!

The Institute for Public Administration of Petro Mohyla Black Sea National University initiates the publishing of a new multidisciplinary national scientific journal «Public Administration and Regional Development», International Standard Serial Number - ISSN2616-6216, registered by the Ministry of Justice of Ukraine on 04.04.2018, series KV №23245-13085P.

The journal welcomes original scientific research and reviews devoted to all spheres of public administration and public management:

- theory and history of public administration;
- mechanisms of public administration;
- public service;
- local government and regional policy;
- social and humanitarian policy;
- national security.

The publication of the journal is strongly supported by the National Agency of Ukraine on Civil Service and the leadership of Petro Mohyla Black Sea National University.

The journal's thematic diversity will provide vast opportunities for the well-known scholars, professors, postgraduate and master students, practitioners, civil servants and local government officials for publishing the results of their research. Those who are seeking important and vivid scientific content will receive up-to-date information on public administration and public management, and will be able to introduce the research results at state and local government bodies. The editorial board consists of the professionals who have published in the journals indexed by Scopus or Web of Science. Thus, subsequently the journal will be promoted to the «B» and then «A» categories.

The papers, conference abstracts and reviews will have an international digital identification number – DOI. The number will help professional library systems to identify them.

The journal welcomes national and international contributors and is open for cooperation. Together we will create a scientific publication that meets the requirements of time, stimulates the development of public administration and public management as a science, and would help to promote the reform and development of the civil service and local government.

Sincerely,

Director of the Institute of Public Administration Petro Mohyla Black Sea National University, Doctor of Sciences in Public Administration, Professor Honored Worker of Science and Technology of Ukraine

V.M. Yemelyanov

СУТНІСТЬ ЗВ'ЯЗКІВ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Агафонова Н.О., аспірант,

Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

У статті проаналізовано основні наукові підходи до визначення поняття «зв'язки з громадськістю» («паблік рілейшнз»). Охарактеризовано зв'язки з громадськістю як багатоаспектне явище управлінської діяльності. Визначено цілі, предмет, об'єкт, суб'єкт зв'язків з громадськістю в органах публічного управління. Розкрито зміст завдань, функцій, принципів і методів сучасних паблік рілейшнз у сфері публічного управління. Автор формулює власне визначення зв'язків з громадськістю; визначає сутність зв'язків з громадськістю в органах влади у процесі порівняння різних видів комунікативної діяльності, які організації застосовують для встановлення й розвитку контактів із суспільством. У статті розкрито погляд на зв'язки з громадськістю як на систему елементів, що перебувають у постійному взаємозв'язку. Охарактеризовано основні моделі зв'язків органів влади з громадськістю й інструменти паблік рілейшнз. Розглянуто зв'язки з громадськістю в межах стратегічного й тактичного підходів, проаналізовано шляхи здійснення зв'язків з громадськістю в органах державної влади.

Ключові слова: публічне управління, зв'язки з громадськістю, органи державної влади, паблік рілейшнз, PR, комунікації, функції паблік рілейшнз.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сучасний розвиток громадянського суспільства й демократичних засад побудови влади в Україні радикально змінюють підходи до комунікації органів публічного управління і громадськості. Відбувається

активний перехід від директивного механізму здійснення зв'язків з громадськістю, який існував у радянській системі, до стратегічного партнерського діалогу органів влади і суспільства. Цей процес триває від 1991 року, коли Україна здобула незалежність і стала на шлях розбудови правової демократичної держави.

Сьогодні зв'язки з громадськістю (паблік рілейшнз) перетворюються на важливу управлінську функцію в усіх сферах життєдіяльності, зокрема і в системі публічного управління. Особливого значення набуває проблема встановлення ефективного зворотного зв'язку між органом влади і громадськістю, управління громадською думкою, створення позитивного іміджу органу влади. Здійснення зазначених дій неможливе без глибинного розуміння фундаментальних засад зв'язків з громадськістю та особливостей їх реалізації на державно-управлінському ґрунті.

Іншим вагомим чинником, який мотивує до дослідження теоретичних засад зв'язків з громадськістю, є розширення інформаційного простору, значні перетворення в інформаційній сфері, які кардинально впливають на обіг інформації у сфері публічного управління, породжуючи нові форми забезпечення інформацією та нові методи взаємодії з населенням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз сутності поняття «зв'язки з громадськістю» знайшов широке відображення в науковій, навчальній і довідковій літературі. Питання теорії і методології зв'язків з громадськістю, завдання, функції й принципи паблік рілейшнз розглядали вітчизняні й зарубіжні науковці: Л. Балабанова й К. Савельєва [1], О. Кривоносів, О. Філатова й М. Шишкіна [10], В. Мойсєєв [13], Г. Почепцов [15], В. Королько [9], С. Ходаківський [18], Ф. Шарков [19], Ж. Шомелі й Д. Вісман [20], Р. Харлоу [21] та ін.

Широкий спектр питань функціонування паблік рілейшнз у структурах публічного управління розглядали О. Марков [12], Є. Тарашвілі [16] та ін. Вивченню окремих аспектів паблік рілейшнз у сфері публічного управління присвячені дослідження С. Колоска [8], Т. Гаман і О. Андрійчук [4], А. Халецького [17] та ін. Зв'язки органів влади з громадськістю досліджено як управлінську діяльність у працях з державного управління О. Євтушенка й

В. Андріяш [6], В. Малиновського [11] та ін. Практичну спрямованість має праця «Зв'язки з громадськістю в судах» [3], в якій авторський колектив юристів розкриває особливості застосування новітніх конструктивних форм взаємодії судів (як органів державної влади) із суспільством.

Водночас необхідно зауважити, що незважаючи на значну кількість досліджень і публікацій з питань теорії і практики зв'язків з громадськістю, не існує єдиного підходу до вивчення сутності публік рілейшнз. Бракує ґрунтовних вітчизняних наукових праць, присвячених засадам функціонування зв'язків з громадськістю в органах публічного управління в умовах розбудови інформаційного суспільства в Україні.

Малодослідженими є сучасні форми й методи взаємодії органів влади із громадськістю – актуальність цього питання підсилюють поточні тенденції розвитку демократії в українському суспільстві, необхідність вивчати громадську думку, стрімкий розвиток інформаційних технологій. Отже, вивчення специфіки публік рілейшнз в органах публічного управління має науково-практичний потенціал.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Головною метою цієї роботи є дослідження теоретичних засад здійснення зв'язків з громадськістю як системи діалогічних відносин органів публічного управління і громадськості. Окремі теоретичні аспекти розкрито на прикладі організації публік рілейшнз в органах судової влади.

Реалізація поставленої мети зумовлює виконання таких завдань: проаналізувати основні наукові методи до визначення зв'язків з громадськістю; розглянути багатоаспектний і поліфункціональний характер публік рілейшнз як комунікативної управлінської діяльності; розкрити цілі, завдання, принципи й методи зв'язків з громадськістю в органах публічного управління; визначити основні шляхи реалізації публік рілейшнз в органах державної влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Поняття «зв'язки з громадськістю» («public relations» / «публік рілейшнз») існує вже протягом двох століть. Першим випадком використання терміну «public relations» (його аналог – PR) вважають звернення президента США Томаса Джефферсона до Конгресу у 1807 році [18, с. 349].

Сучасна наукова література налічує понад півтисячі дефініцій зв'язків з громадськістю. Це свідчить про багатогранність і складність цієї діяльності, намагання акцентувати одну чи кілька характеристик PR залежно від сфери їх застосування.

Поряд з поняттями «зв'язки з громадськістю», «public relations» («паблік рілейшнз») поширення набули визначення «комунікації з громадськістю» й «менеджмент комунікацій», менш популярними є «PR-комунікації», «громадські зв'язки» та «громадська комунікація». Основу понятійного апарату нашої роботи становить поняття «зв'язки з громадськістю» та відповідний йому іншомовний термін «public relations» / «паблік рілейшнз» (PR).

Зв'язки з громадськістю – явище багатоаспектне, тому воно не отримало однозначного трактування в науковій спільноті. Науковці О. Кривоносов, О. Філатова й М. Шишкіна [10] дійшли висновку, що всі визначення паблік рілейшнз можна класифікувати за різними ознаками. Зазначені дослідники запропонували дві класифікації визначень паблік рілейшнз.

Згідно з першою класифікацією визначення зв'язків з громадськістю поділяються на: 1) визначення, що мають офіційний статус (викладені у професійних хартіях, кодексах; визначення, які прийняли професійні асоціації); 2) загальноприйняті лексикографічні визначення (викладені у словниках, енциклопедіях та іншій довідковій літературі); 3) визначення, що мають високий науковий статус – як правило, це визначення, що належать всесвітньо відомим теоретикам і практикам PR; 4) інші визначення, що пропонують різні трактування PR, зокрема як однієї з функцій менеджменту, як комунікативної сфери діяльності, як сукупності непрямих пов'язаних понять [10, с. 12].

Згідно з другою класифікацією О. Кривоносова, О. Філатової й М. Шишкіної визначення PR можна поділити на дві основні групи: визначення нормативні й аналітичні. Нормативні визначення являють собою опис практики і технологічних засобів паблік рілейшнз, аналітичні містять авторське тлумачення терміна на підставі аналізу численних дефініцій зв'язків з громадськістю. При цьому вищевказані дослідники формулюють базове поняття паблік рілейшнз: це управлінська комунікативна діяльність (сукупність соціальних практик), спрямована на оптимізацію взаємодій соціаль-

ного суб'єкта зі значущими сегментами соціального середовища – з його громадськістю [10, с. 13].

Наведемо окремі визначення паблік рілейшнз, інтерпретація яких є найбільш популярною в сучасних наукових працях.

Один із найвідоміших у світі спеціалістів з паблік рілейшнз Р. Харлоу (США) на основі аналізу майже п'ятисот дефініцій PR, запропонував таке детальне визначення зв'язків з громадськістю, яке розкриває їхні функції: «PR – це особлива управлінська функція, призначена формувати й розвивати взаємовідносини, взаєморозуміння, взаємовизнання і співпрацю між організацією та її аудиторією; здійснювати управління процесом розв'язання проблем або спірних питань; допомагати керівництву у вивченні громадської думки й реагуванні на неї; визначати й акцентувати відповідальність керівників у сфері служіння інтересам суспільства; допомагати керівництву ефективно змінюватися відповідно до вимог часу; виступати як система завчасного попередження, що допомагає передбачати тенденції розвитку; використовувати як основні засоби наукові методи, засновані на етичних нормах спілкування» [21, с. 36].

Дослідники В. Горохов і Т. Грінберг визначають зв'язки з громадськістю як професійну діяльність, що акумулює в собі комплекс технологій з управління всіма комунікативними процесами організації, забезпечує її ефективну взаємодію з різними зовнішніми і внутрішніми аудиторіями і ставить за мету не лише досягнення взаєморозуміння між організацією і суспільством, але і створює для цієї організації добру репутацію [5, с. 11].

Український дослідник В. Королько розуміє паблік рілейшнз як соціальний інститут демократичного суспільства, головна мета якого – формування системи публічних комунікацій для соціального суб'єкта, що забезпечують його взаємодію із важливими для нього групами громадськості [9, с. 12].

Енциклопедія державного управління визначає зв'язки з громадськістю як: 1) діяльність, що спрямована на досягнення взаєморозуміння між організаціями (урядовими структурами, підприємствами, політичними партіями, громадськими організаціями) та громадськістю; 2) наукову дисципліну, що обґрунтовує потребу в такій діяльності та розробляє її технологію [7].

Зокрема В. Мойсеєв трактує паблік рілейшнз як «різновид соціально-психологічного менеджменту, в якому на основі точної і вичерпної інформації, отриманої у результаті аналізу тенденцій політичного, соціально-економічного, психологічного розвитку країни (регіону, галузей економіки, сфер діяльності, фірм (організацій та ін.), дотримання етичних норм і громадських інтересів планомірно реалізують соціально-технологічні та інформаційні заходи зі встановлення усвідомлених, гармонійних і взаємовигідних зв'язків між суб'єктами соціальної діяльності, між ними і громадськістю (її групами), владою задля впливу на громадську думку та прийняття рішень у процесі соціального управління і досягнення обопільної довіри і вигоди» [13, с. 14].

На можливість визначати зв'язки з громадськістю як менеджмент комунікацій також звертає увагу відомий вчений у галузі паблік рілейшнз Г. Почепцов, стверджуючи, що мета PR розкривається у різноманітних комунікативних процесах [15, с. 33].

Зокрема, Г. Почепцов запропонував погляд на зв'язки з громадськістю як на науку про управління громадською думкою [15, с. 13]. Цієї позиції дотримуються Т. Гаман й О. Андрійчук [4, с. 45]. На важливість формування громадської думки вказує й Ю. Пачковський, зазначаючи, що задля досягнення цієї мети паблік рілейшнз представлені як система зв'язків некомерційного характеру із суспільними організаціями з використанням засобів масової інформації [14, с. 572].

На думку французьких PR-фахівців Ж. Шомелі й Д. Вісмана, зміст здійснення PR-діяльності полягає у:

- забезпеченні процесу поширення інформації в належних обсязі, глибині і широті;

- вираженні симпатії, характерної для людських стосунків, за допомогою техніки, яка отримала у США назву human engineering й яка застосовується як і у внутрішніх відносинах (усередині установи, держави), так і під час поширення інформації у зовнішньому середовищі;

- скеруванні й контролі певного процесу, мета якого – всіма способами заохочувати всебічне проникнення інформації про певний продукт, послугу або вид діяльності, і широке його впровадження і

використання. Останній погляд на сутність PR був втілений у професійному кодексі фахівців зі зв'язків з громадськістю, який розробила Французька асоціація PR (AFREP): «Зв'язками з громадськістю називається діяльність, яку здійснює певна група з метою встановлення і підтримання добрих стосунків у межах групи, між групами й різними секторами громадської думки» [20, с. 12].

Всесвітньо відомий фахівець у галузі паблік рілейшнз С. Блек віддавав перевагу визначенню зв'язків з громадськістю як мистецтва й науки досягнення гармонії шляхом взаєморозуміння завдяки правді й повній інформованості [2, с. 11].

Узагальнивши вищенаведені визначення зв'язків з громадськістю, можна дійти висновку, що всі автори наголошують на інформаційній, комунікативній складовій цієї діяльності. Іншим сенсоутворювальним чинником є громадська думка, на формування якої спрямовані засоби паблік рілейшнз.

Розглядаючи паблік рілейшнз як комунікативну й управлінську діяльність, необхідно сформулювати мету цієї діяльності, визначити предмет, об'єкт та суб'єкт управління, завдання, функції і принципи PR-відносин між державою і громадянським суспільством.

Основною метою паблік рілейшнз органу державної влади є встановлення діалогу між громадянами й державною владою для повної інформованості суспільства про діяльність державних інституцій. Мета зв'язків з громадськістю кожного конкретного органу публічного управління сприяє формуванню громадської думки, яка відповідає цілям установи, й впливає з мотивів і цінностей органу влади, підґрунтям яких є завдання певного органу державної влади, визначені в чинному законодавстві.

Предметом паблік рілейшнз в органах публічного управління є управління певними цінностями, властивими державному органу.

Об'єктом управління у сфері паблік рілейшнз в органах державної влади є громадськість, на яку впливає орган влади з метою формування позитивної громадської думки. Оскільки в демократичних державах дедалі частіше утворюється активна взаємодія між органом влади і громадськістю й виникає зворотний зв'язок, об'єкт під час спільної діяльності може бути перетворений на суб'єкт. Орган державної влади має вибирати об'єкт управління

в кожному конкретному випадку, залежно від мети PR-заходу. Наприклад, під час проведення правознавчої вікторини у межах Дня відкритих дверей у суді об'єктом управління (цільовою аудиторією) буде виступати молодь (школярі, студенти).

Суб'єктом зв'язків з громадськістю є ініціатор діяльності у сфері паблік рілейшнз. Суб'єктом PR-відносин між державою і суспільством відносин є органи державної влади (законодавчої, виконавчої, судової), органи місцевого самоврядування. Ф. Шарков розрізняє два види суб'єктів у сфері зв'язків з громадськістю: окрему особу (прес-секретар) і спеціально утворені для здійснення паблік рілейшнз підрозділи (прес-служби) [19, с. 20].

Дослідник А. Халецький вважає головними завданнями паблік рілейшнз у системі публічного управління участь їх у демократизації державного управління та сприяння становленню суспільства [17].

На думку Г. Почепцова, основним завданням паблік рілейшнз є створення позитивного контексту для функціонування організації [15, с. 32].

На наш погляд, основними завданнями паблік рілейшнз в органах публічного управління є:

- вивчення громадської думки й управління свідомістю певних груп людей з допомогою інструментів PR;
- забезпечення двосторонніх інформаційних зв'язків із засобами масової інформації, органами державної влади, громадськими організаціями, підприємствами, установами, громадянами та ін. з метою формування об'єктивного уявлення про діяльність органу влади;
- аналіз стану висвітлення інформації про орган влади та розроблення планів дій з метою побудови відносин із громадськістю на основі взаєморозуміння;
- створення позитивного іміджу органу державної влади.

Зміст завдань зв'язків з громадськістю у сфері публічного адміністрування розкривається через комплекс функцій, з-поміж значної кількості яких варто виокремити:

- комунікативну функцію (встановлення й розвиток багатосторонньої комунікації об'єктів і суб'єктів PR-відносин,

що ґрунтуються на точній актуальній інформації; досягнення взаєморозуміння під час взаємодії);

– інформаційну функцію (створення інформаційного простору для висвітлення діяльності органу державної влади, співпраця з засобами масової інформації);

– управлінську функцію (управління громадською думкою й поведінкою за допомогою створення ефективних комунікацій, організації спеціальних медіа-заходів);

– дослідницьку функцію (збирання, оброблення та аналіз інформації);

– планувальну функцію (створення комунікативної стратегії, планів реалізації комунікативних заходів, складання бюджету для виконання стратегії та програм зв'язків з громадськістю);

– контрольну функцію (спостереження за зміною настроїв у суспільстві й аналіз очікувань цільової аудиторії, моніторинг громадської думки з метою відстеження негативних тенденцій у комунікативній взаємодії, контроль стану виконання комунікативних стратегій, планів, заходів тощо);

– консолідувальну (об'єднання громадськості навколо певної ідеї, здатність урахувувати всі прояви громадської думки й посилювати позитивне сприйняття певних аспектів діяльності органу влади);

– консультативну (надання консультацій керівництву органу державної влади з питань визначення напрямів комунікації, вибору засобів взаємодії, застосування законодавства про інформацію тощо);

– психологічну функцію (запобігання конфліктам, сприяння створенню атмосфери взаємоповаги, гармонізація спілкування);

– прогностичну функцію (виявлення закономірностей комунікації та прогнозування їхніх імовірних наслідків для органу державної влади й суспільства);

– іміджеву функцію (створення позитивного образу органу державної влади, вжиття заходів для формування доброї репутації);

– експертну функцію (оцінювання рівня ефективності проведеної роботи, визначення кореляції результату публік релейшнз з метою і предметом зв'язків з громадськістю).

Отже, А. Халецький характеризує функцію зв'язків з громадськістю в державному управлінні як сприяння державі у розв'язанні об'єктивних суперечностей між плюралізмом політичної сфери суспільства і цілісністю державної влади [17].

Як наголошують В. Горохов і Т. Грінберг, базова функція зв'язків з громадськістю полягає у створенні сприятливої комунікативної атмосфери навколо суб'єкта комунікації. При цьому ця функція паблік рілейшнз має двоєдиний характер, оскільки включає в себе і консалтингові, і виконавські послуги [5, с. 11].

Дослідники О. Євтушенко й В. Андріяш вбачають головну функцію паблік рілейшнз у сфері державного управління у наданні громадськості інформації про роботу органів державних органів з метою формування доброзичливого ставлення до них й розуміння їхньої діяльності, тобто йдеться про створення органам державної влади бажаної репутації [6, с. 192].

Аналізуючи багатофункціональний характер паблік рілейшнз, зробимо спробу виокремити чотири найголовніші функції, які виконують зв'язки з громадськістю в органах публічного управління: комунікативна, інформаційна (Л. Балабанова й К. Савельєва об'єднують ці функції в одну – комунікативно-інформаційну [1, с. 52]), контрольна, іміджева функції. Реалізація цих функцій в їхній сукупності забезпечує мінімальний потенціал органу влади, необхідний для оптимізації його відносин із цільовими групами громадськості.

Удавшись до максимального узагальнення, зведемо функціональний аспект паблік рілейшнз у сфері публічного управління до двох основних функцій: формування позитивного іміджу та інформування громадськості. Такої думки дотримуються й деякі науковці – зокрема С. Колосок [8, с. 8], О. Марков [12, с. 20].

До принципів, на яких ґрунтується теорія і практика зв'язків з громадськістю, належать:

– демократичність (зв'язки з громадськістю потребують двостороннього діалогу, а отже можливі лише за реальної можливості громадян користуватись своїми правами; паблік рілейшнз у розвиненому громадянському суспільстві, яке є невід'ємною частиною демократичної держави, встановлюють взаємозв'язки

з окремими особами або групами людей на основі громадянських свобод);

– транспарентність (інформаційні доступність, відкритість та прозорість органів державної влади, які є індикатором рівня довіри суспільства до влади);

– системність і циклічність (цілеспрямоване здійснення паблік рілейшнз, розроблення обґрунтованих довгострокових стратегій й оперативних планів);

– альтернативність (можливість вибору під час прийняття управлінських рішень у сфері зв'язків з громадськістю);

– взаємоприйнятність умов паблік рілейшнз (урахування інтересів кожного з учасників партнерського діалогу);

– оперативність (швидке реагування на зміни громадської думки, запобігання ескалації конфлікту);

– об'єктивність (подання достовірних відомостей, спростування необ'єктивної інформації, визнання власних помилок, неупереджене ставлення до представників громадськості тощо);

– послідовність процедур, спрямованих на встановлення відносин з громадськістю;

– безупинність процесу паблік рілейшнз (постійний моніторинг інформації про діяльність органу влади, безперервний процес забезпечення взаємодії з громадськістю);

– легітимність (дотримання норм чинного законодавства про інформацію та інформаційну діяльність);

– ефективність (зміна ставлення громадян до органу влади, покращення результатів опитувань, підвищення показників оцінювання роботи органу влади тощо).

Отже, проаналізувавши вищенаведені дефініції, функції і принципи паблік рілейшнз, вважаємо за доцільне сформулювати власне визначення зв'язків з громадськістю, урахувавши специфіку діяльності органів публічного управління: зв'язки з громадськістю у сфері публічного управління – це органічна частина управлінської діяльності органу державної влади, яка орієнтована на служіння законним інтересам суспільства і ґрунтується на встановленні ефективного зворотного зв'язку з будь-якими представниками й групами громадськості з метою реалізації транспарентної

інформаційної політики органу влади, створення його позитивного іміджу.

Сутність зв'язків з громадськістю у сфері публічного управління найбільш повно можна дослідити, порівнюючи інші види комунікативної діяльності, які організації застосовують для встановлення й розвитку контактів із суспільством. На перший погляд зв'язки з громадськістю певною мірою подібні до реклами, маркетингу, журналістської діяльності, пропаганди, однак ототожнювати паблік рілейшнз з цими явищами неправильно.

Рекламний процес спрямований передусім на купівлю-продаж товарів або послуг, основне завдання реклами – мотивувати споживачів придбавати продукцію. Маркетинг покликаний формувати й підтримувати ринок для товарів або послуг організації. Пропаганда фокусується на створенні широкого кола прихильників певних поглядів, ідей, теорій. Вона орієнтована на масову аудиторію і ставить за мету вплив на громадську свідомість задля реалізації конкретних практичних дій, які відповідають інтересам суб'єкта пропаганди. Журналістика є діяльністю, спрямованою на збирання, оброблення й доведення до масової аудиторії важливої інформації з допомогою засобів масової інформації, інформаційних агентств.

Від зазначених видів діяльності паблік рілейшнз у сфері публічного управління суттєво відрізняється своєю спрямованістю: основною метою зв'язків з громадськістю є досягнення згоди у певних питаннях між органами державної влади та громадськістю, встановлення партнерського діалогу та створення позитивного іміджу органу влади, сприяння більшій відкритості і прозорості його діяльності.

Зв'язки з громадськістю у сфері публічного адміністрування також мають ознаки, за якими вони відрізняються від аналогічної діяльності в комерційних структурах. Такими головними ознаками є: визначення цілей і планування, ресурси, характер відповідальності, мотиви, відносини з зовнішніми контрагентами, застосування PR-технологій.

Меті здійснення зв'язків з громадськістю в органах державної влади не властивий економічний характер, тоді як паблік рілейшнз у сфері бізнесу спрямовані на досягнення цілей, що забезпечують

прибуток підприємства й розширення попиту на продукцію, послуги. Таким чином, планування роботи у сфері зв'язків з громадськістю у комерційному секторі підпорядковане приватному інтересу організації. Водночас жодна з владних інституцій не може ототожнювати державні інтереси, які мають загальний характер, з інтересами конкретної структури.

Один із основних ресурсів, які використовує суб'єкт господарської діяльності для досягнення поставлених цілей – реклама, яка спирається на фінансовий капітал підприємства. Натомість фінансові й технічні можливості державних органів можуть бути обмежені, отже провідне місце у публічному адмініструванні посідають інформаційні ресурси. Водночас, здійснюючи паблік рілейшнз, органи влади можуть отримувати інформацію про стан суспільства, особливості громадської думки з актуальних питань соціально-економічного, культурного розвитку держави тощо. Крім того, державні органи, на відміну від комерційних структур, мають повноваження застосовувати примус.

Відповідальність у сфері бізнесу ґрунтується на глибинній внутрішній сутності політики підприємства, оскільки нечіткість у продумуванні PR-кампанії може призвести до падіння інтересу споживачів до товарів або послуг, зменшення обсягів продажів і, як крайній випадок, – до банкрутства.

У секторі публічного управління та адміністрування відповідальність має зовнішній характер. Це означає, що органи державної влади відповідальні перед суспільством за свої дії та владні рішення. Державна сфера повністю існує у площині додержання законів, які встановлюють обов'язкові вимоги до діяльності органів влади, до професійно-кваліфікаційного рівня та поведінки працівників. Кількість та якість таких вимог значно відрізняється від тих, що закріплені у законодавчих нормах, які регулюють комерційну сферу.

Розбіжності у мотивах є іншою важливою ознакою, яка характеризує специфіку зв'язків з громадськістю в органах публічного управління і в структурах комерційного менеджменту. Видатки на державне управління фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України — зважаючи на це, інформаційна

політика органів влади будується навколо мотиву обґрунтованого розподілу бюджетних коштів, які необхідно виділити на певний медіа-захід. Комерційні структури мотивовані, як правило, лише підприємницьким успіхом.

Сфері публічного управління притаманний особливий стиль взаємодії із суспільством, з мас-медіа та іншими зовнішніми контрагентами, який обумовлюється потребою громадськості бути постійно обізнаною з процесами, які відбуваються в органах влади. Великий вплив на публічне управління справляють неурядові громадські організації, здійснюючи моніторинг підготовки й виконання рішень, аналіз дотримання законодавства щодо оприлюднення публічної інформації, реалізації спільних проєктів інформаційного, соціального характеру тощо. Така участь громадян у публічному управлінні є нормою в демократичних країнах, громадський контроль забезпечує баланс у відносинах влади і суспільства. Щодо комерційного сектору, споживачі товарів не можуть прямо впливати на процеси управління підприємством. Крім того, ступінь відкритості комерційної структури значною мірою зумовлена її потребою у такій відкритості.

Дослідник Є. Тарашвілі зазначає, що залежно від типу владних відносин у державі, існують три моделі зв'язків органів влади з громадськістю: модель владарювання й підкорення, перехідна й управлінська моделі [16, с. 25].

Модель владарювання й підкорення виникає в державах з тоталітарним режимом, де її практично неможливо відрізнити від політичних пропагандистських акцій.

Перехідна модель тяжіє до налагодження діалогу держави і громадянського суспільства – в умовах, коли держава фокусується не на владі як засобі примушення до виконання волі, а на регулюванні різних аспектів життєдіяльності громадян. Управляючи соціальними, економічними, політичними та іншими відносинами у суспільстві, держава використовує різноманітні форми для комунікації з громадськістю – задоволення права на отримання публічної інформації, урахування зауважень та пропозицій та ін. Обов'язковою умовою такої комунікації (яка сьогодні дедалі частіше ототожнюється з поняттям «взаємодія») є встановлення та підтримання зворотного

зв'язку. Активне поступове запровадження перехідної моделі притаманне сучасному розвитку зв'язків з громадськістю в Україні.

В управлінській моделі стратегія зв'язків з громадськістю ґрунтується на рівноправних партнерських відносинах держави і суспільства. Під час партнерського діалогу, в якому домінує інтерес громадянського суспільства, відбувається трансформація громадської думки (об'єкту взаємодії). Така модель поширена у демократичних державах з розвинутим громадянським суспільством.

Зв'язки з громадськістю в органах публічного управління можна представити як систему, яку становлять елементи, що перебувають у постійному взаємозв'язку:

- орган публічного управління в особі його керівника, який спрямований на встановлення ефективних зв'язків з громадськістю;
- громадськість – певна група (спільнота) людей, згуртована навколо спільної проблеми або проблеми, що має суспільний інтерес;
- громадська думка – тимчасовий стан свідомості суспільства, який відображає реальні настрої й думки населення або його частини з певних питань, які стосуються рішень, діяльності органів влади;
- інформація – відомості про подію, рішення, процес, явище тощо, які люди отримують і передають один одному, часто з допомогою технічних засобів;
- інструменти зв'язків з громадськістю;
- зворотний зв'язок, який свідчить про ступінь засвоєння інформації, про реакцію суспільства на певну подію (інформацію);
- перешкоди, які можуть впливати на передання інформації, обмін відомостями.

Особлива важлива роль в цій системі належить інструментам зв'язків з громадськістю. Такі інструменти становлять комплекс соціальних і комунікативних технологій, що застосовуються під час виконання комунікативної стратегії, для реалізації конкретних тактичних заходів.

Аналіз наукових джерел демонструє поліваріантність наукових термінів, що позначають сукупність технік і технологій, які використовуються у сфері зв'язків з громадськістю. Наприклад, В. Королько визначає «засоби» публік рілейшнз [9, с. 13], О. Марков оперує поняттям «інструмент PR» [12]. На практиці, в щоденній

роботі прес-служб органів влади, поширення набув термін «канали комунікації». Авторський колектив юристів, який підготував навчально-практичний посібник для судів та працівників апарату судів «Зв'язки з громадськістю в судах», активно використовує термін «канали комунікації», який означає будь-який формат, здатний передавати інформацію [3, с. 49].

Однією з оптимальних класифікацій інструментів PR вважаємо розподіл інструментів зв'язків з громадськістю, який запропонували Л. Балабанова й К. Савельєва. Вони виокремлюють п'ять груп інструментів паблік релейшнз:

1) інструменти опосередкованого масового інформування – прес-релізи, прес-анонси, факт-листи, статті, коментарі та ін. (зазначені інструменти мають особливо важливе значення з погляду застосування їх під час контакту з засобами масової інформації);

2) публічні виступи й щорічні звіти;

3) спеціальні заходи (брифінги, конференції, прийоми, презентації, дні відкритих дверей, семінари, круглі столи тощо);

4) інструменти підтримки (виставки, ведення блогів, ведення сторінок у соціальних мережах, інтерактивність веб-сайту тощо);

5) інструменти внутрішньої спрямованості (листки новин, інформаційні бюлетені, інформаційні стенди, оголошення, зустрічі (наради) з керівництвом тощо) [1, с. 88].

Також у процесі здійснення зв'язків з громадськістю в органах публічного управління необхідно розрізняти внутрішні й зовнішні комунікації. Зовнішні комунікації спрямовані на встановлення взаємовідносин органу влади із суспільством. Як зауважує Ю. Пачковський, такі комунікації становлять до 80% комунікативного середовища [14, с. 574].

Внутрішні комунікації забезпечують взаємодію працівників органу влади і передбачають: вивчення думки колективу з питань, що стосуються діяльності установи; організацію заходів (семінарів, лекцій, круглих столів тощо) для працівників державного органу; створення доброзичливої атмосфери з допомогою PR-заходів творчого характеру).

Зв'язки з громадськістю спираються на міждисциплінарні методи пізнання. Група методів, якими оперує теорія зв'язків з

громадськiстю, включає до себе всi унiверсальнi методи, якi доцiльно використовувати пiд час збирання, аналізу, узагальнення iнформацiї.

Найголовнiшими методами, якi PR-фахiвцi в органах влади застосовують у процесi емперичного дослiдження, є:

– опитування (усне й письмове анкетування й iнтерв'ювання); В. Малиновський наголошує на важливостi проведення опитування як процесу, що дозволяє отримати зворотну реакцiю громадян й оцiнити надання державних послуг [11, с. 401]);

– спостереження (отримання первинних даних, монiторинг – постiйне спостереження за змiною громадськiй думки, за тенденцiями висвітлення iнформацiї про орган влади у засобах масової iнформацiї та iн.);

– експеримент (передбачає перевiрення гiпотези про ефективнiсть певної iнформацiї, встановлення контакту тощо);

– контент-аналiз (аналiз змiсту iнформацiйних матерiалiв);

– ситуацiйний аналіз (оцiнювання проблем i переваг внутрiшнього й зовнiшнього комунікативного простору);

– бiографічний метод (забезпечує сприйняття органу влади через життя i дiяльнiсть його персоналiї – застосовується переважно пiд час iнтерв'ю або у процесi пiдготовки науково-публiцистичних матерiалiв про дiяльнiсть органу влади в iсторичному контекстi).

З погляду здiйснення паблiк рiлейшнз у часових межах доцiльно розрiзняти форми органiзацiї зв'язкiв з громадськiстю у державних органах, що мають поточний характер (поточнi заходи, невідкладне реагування на подiю, спростування iнформацiї тощо) й форми, що потребують стратегічного планування, пiдготовки планiв тактичних дiй – прес-конференцiї, публiчнi виступи, семiнари, круглi столи, брифiнги тощо.

Иными словами, зв'язки з громадськiстю можна розглядати в межах стратегічного й тактичного пiдходiв. Стратегічний пiдхiд передбачає формування довгострокових i короткострокових програм комунікацiї, тактичний – конкретнi органiзацiйнi дiї з реалiзацiї зазначених програм. Отже, термiн «паблiк рiлейшнз» ототожнюється i зi сферою наукових знань, яка дослiджує цю дiяльнiсть, i з конкретними структурними пiдроздiлами, якi взаємодiють з громадськiстю.

Існує декілька шляхів здійснення зв'язків з громадськістю в органах державної влади:

1) через PR-фахівця у штаті органу влади або через утворений у структурі органу влади відділ (підрозділ, управління або) зв'язків з громадськістю, який має керівника, що входить до керівного складу організації (наприклад, заступника керівника апарату суду) або підпорядковується голові органу влади;

2) через PR-фахівця у штаті органу влади або через утворений у структурі органу влади відділ (підрозділ, управління) зв'язків з громадськістю, який має подвійне підпорядкування в умовах закріпленого в законодавстві розподілу управлінської діяльності – наприклад, в органах судової влади, де прес-секретар часто підзвітний і керівнику апарату суду, і голові суду;

3) сектор зв'язків з громадськістю позбавлений самостійності й є частиною іншого структурного підрозділу установи або обов'язки здійснення паблік рілейшнз покладено як додаткові на будь-якого працівника установи, за наказом керівника – наприклад, на судового розпорядника (останній спосіб здійснення паблік рілейшнз є формальним й малоефективним);

4) через залучення зовнішніх консультантів з паблік рілейшнз.

На сучасному етапі в системі публічного управління набули популярності три перших з вищеописаних шляхів здійснення зв'язків з громадськістю, переважно через обмеження фінансових ресурсів на залучення сторонніх спеціалістів. На жаль, досі лишається поширеною неефективна практика покладення на працівників додаткових обов'язків із здійснення зв'язків з громадськістю в органах державної влади на периферійних територіях, наприклад, у районних та міськрайонних судах.

Висновки. Термін «зв'язки з громадськістю» (паблік рілейшнз) найчастіше отримує тлумачення у двох аспектах – теоретичному і практичному. По-перше, зв'язки з громадськістю є теоретичною й аналітичною діяльністю, що спирається на систему методів і засобів, які забезпечують ефективний комунікативний процес. По-друге, під паблік рілейшнз часто розуміють окремих структурний підрозділ (окремого PR-фахівця) в організації, який надає послуги з комунікації. Практичний аспект передбачає систематичну участь PR-фахівців

у двосторонньому процесі комунікації з використанням спеціальних форм впливу на громадську думку, інструментів паблік рілейшнз.

Усі визначення зв'язків з громадськістю висвітлюють різні властивості цієї діяльності, проте є спільна риса, відображена в усіх інтерпретаціях терміну «паблік рілейшнз»: наявність взаємної комунікації між організацією, підприємством, органом влади і громадськістю.

У загальному розумінні зв'язки з громадськістю в органах державної влади є управлінською функцією, що сприяє організації комунікації для виявлення спільних інтересів й налагодження співпраці між органом публічного управління і громадськістю. Звідси випливає одне із важливих завдань зв'язків з громадськістю – досягнення і збереження взаєморозуміння й довіри, відкритості й прозорості, які є фундаментом транспарентності органу державної влади.

Ефективна система зв'язків з громадськістю на сучасному етапі прагне до реалізації у формі діалогу, до підтримання у динаміці стабільних відносин між державною установою і суспільством, які здатні подолати негативне суспільне ставлення до органу влади.

Стаття надійшла до редакції: 11.05.2018 р.

THE SUBSTANCE OF PUBLIC RELATIONS IN THE PUBLIC ADMINISTRATION MANAGEMENT SYSTEM

Nadiya Ahafonova, Postgraduate student at the Institute of Public Administration, Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine

Today, an important role in the development of domestic society is given to the reliable public awareness of the processes that take place in our state, and not only in it. The Basic Law provides for the right of citizens to obtain the necessary information on the activities of the governing bodies. In states with a developed democracy, public administration bodies provide the public with the necessary information in a timely manner, as effective communication between government and the public becomes increasingly

important for the development of civil society. That is why the public administration bodies in order to improve their own activities, to improve the image, authority, and trust of citizens should establish effective relations with them. The article analyzes the main scientific approaches to the definition of «public relations» Public relations as a multidimensional phenomenon of management activity is characterized. Objectives, object, object, subject of public relations in public administration bodies are defined. The content of tasks, functions, principles and methods of modern public relations in the sphere of public administration is revealed. The author formulates the actual definition of public relations and defines the essence of public relations in the authorities in the process of comparing the various types of communicative activities that organizations use to establish and develop contacts with society. The article looks at public relations as a system of elements that are in constant interconnection. The main models of relations between public authorities and public relations instruments are described. The relations with the public are considered in the framework of strategic and tactical approaches. Ways of the implementation of public relations in the bodies of state power are analyzed.

Keywords: *public administration, public relations, public authorities, PR, communications, public relations functions.*

References

1. Balabanova, L.V., & Savelieva, K.V. (2008). Pablik ryleishenz [Public Relations]. Kyiv: Vydavnychi dim «Profesional» (in Ukrainian).
2. Bljek, S. (2003). Pablik Rilejshenz [Public Relations]. Moskva: Sirin (in Russian).
3. Von, D., Petrova, N., Filipenko, D., Mukhin, Yu., Soldatenko, I., & Zemlianoi, V. (2015). Zviazky iz hromadskistiu v sudakh: navchalno-praktychnyi posibnyk dlia suddiv i pratsivnykiv aparatu sudiv [Public Relations in Courts: an Instructional and Practical Guide for Judges and Court Staff]. Kyiv: TOV Drukarnia «Biznespolihraf» (in Ukrainian).
4. Haman, T.V., & Andriichuk, O.A. (2011). Rol i znachennia zviazky z hromadskistiu u formuvanni pozytyvnoho imidzhu orhaniv publi-

chnoi vlady [The Role and Importance of Public Relations in Shaping the Positive Image of Public Authorities]. *Universytetski naukovi zapysky*, 4 (40), 408-416 (in Ukrainian).

5. Gorohov, V.M., & Grinberg, T. Je. (Eds). (2011). *Svjazi s obshhestvennost'ju: teoriya, praktika, kommunikacionnye strategii* [Public Relations: Theory, Practice, Communication Strategies]. Moskva: Aspekt Press (in Russian).

6. Yevtushenko, O.N., & Andriiash, V.I. (2014). *Derzhavne upravlinnia* [Public Administration]. (Part 3). Mykolaiv: Vyd-vo ChDU im. Petra Mohyly (in Ukrainian).

7. Zahorskyi, V.S., & Teleshun, S.O. (Eds). (2011). *Entsyklopediia derzhavnogo upravlinnia* [Encyclopedia of Public Administration]. (Vol. 8). Lviv: Lvivskiy rehionalnyi instytut derzhavnogo upravlinnia Natsionalnoi akademii derzhavnogo upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy. (in Ukrainian).

8. Kolosok, S.V. (2003). *Zviazky z hromadskistiu u formuvanni imidzhu orhaniv derzhavnogo upravlinnia* [Public Relations in Shaping the Image of Public Administration]. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv: Natsionalna akademiia derzhavnogo upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy (in Ukrainian).

9. Korolko, V.H. (Ed.). (2003). *Stratehiia i taktyka komunikatsii iz hromadskistiu dlia orhanizatsii tretogo sektora* [Strategy and Tactics of Public Relations for Organizations of the Third Sector]. Kyiv: IS NANU (in Ukrainian).

10. Krivososov, A.D., Filatova, O.G., & Shishkina, M.A. (2011). *Osnovy teorii svjazej s obshhestvennost'ju* [Fundamentals of Public Relations Theory]. Sankt-Peterburg: Piter (in Russian).

11. Malynovskyi, V.Ya. (2003). *Derzhavne upravlinnia* [Public Administration]. Kyiv: Atika (in Ukrainian).

12. Markov, A.A. (2014). *Svjazi s obshhestvennost'ju v organah vlasti* [Communication with the Public Authorities]. Moskva: YNFRA-M (in Russian).

13. Moiseiev, V.A. (2007). *Pablik rileishnz* [Public Relations]. Kyiv: Akademvydav (in Ukrainian).

14. Pachkovskiy, Yu.F. (Ed.). (2009). *Sotsiologhiia i psykholohiia* [Sociology and Psychology]. Kyiv: Karavela (in Ukrainian).

15. Pocheptsov, H. H. (2004). Pablik ryleishenz [Public Relations]. Kyiv: Tovarystvo «Znannia» (in Ukrainian).
16. Tarashvili, E. (2012). Svjazi s obshhectvennost'ju v gosudarstvennyh strukturah. Chast' I [Relations with the Public in State Structures. Part I]. PR-menedzher, 2, 25-36 (in Russian).
17. Khaletskiy, A.V. (2012). Zviazky orhaniv derzhavnoi vlady z hromadskistiu: informatsiina vzaiemodiia' [Communications between Public Authorities and the Public: Information Interaction]. Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok, 2. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=547> (in Ukrainian).
18. Khodakivskiy, Ye. I., Bohoiavlenska, Yu.V., & Hrabar, T.P. (2015). Psykholohiia upravlinnia [Psychology of Management]. Kyiv: Tsentr uchbovoi literatury (in Ukrainian).
19. Sharkov, F.I. (2013). Pablik rileyshenz [Public Relations]. Moskva: Izdatel'sko-torgovaja korporacija «Dashkov i K°» (in Russian).
20. Shomeli, Zh., & Uisman, D. (2003). Svjazi s obshhestvennost'ju [Public Relations]. Sankt-Peterburg: Izdatel'skij Dom «Neva» (in Russian).
21. Harlow Rex, F. (1976). Building and Public Relations Definition. Public Relations Review, 2, 34-42.

Received: 11.05.2018.

Відомості про авторів / **Information about the Authors**

Агафонова Надія Олександрівна: Чорноморський національний університет ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Nadiya Ahafonova: Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID.ORG./0000-0002-7788-898X

E-mail: nadiyanfa@gmail.com

РОЛЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ДОСЯГНЕННІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТА БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ В УКРАЇНІ

Андріяш В.І., д-р наук з держ. упр., доцент,
Інститут державного управління, Чорноморський національний
університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

Бондар Г.Л., канд. політ. наук, доцент,
Інститут державного управління, Чорноморський національний
університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

Стаття присвячена аналізу програм, реформ та заходів на шляху України до сталого розвитку, подолання корупції. Значне зниження рівня корупції – це ключове зобов’язання Організації Об’єднаних Націй та її членів, зазначене серед «Цілей сталого розвитку». Забезпечення конструктивного діалогу між різними зацікавленими сторонами є основою сталого розвитку, де громадянське суспільство зможе доповнювати та перевіряти діяльність влади. Наразі повідомлення від громадянського суспільства владою переважно ігноруються, а головні недоліки в управлінні залишаються невиправленими. Важливою особливістю цієї взаємодії має бути бажання зі сторони громадськості та сприяння зі сторони держави залученню громадян до участі в управлінні державними справами, надання їм можливості для вільного доступу до інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності органів влади.

Ключові слова: сталий розвиток, корупція, державні закупівлі, ProZorro громадянське суспільство, Рамкова програма співробітництва.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Корупція гальмує розвиток у всьому світі. Країни, що розвиваються, щороку втрачають приблизно 1,26 трлн. доларів [1] на корупції, хабарництві, крадіжці та ухилянні від сплати податків. Це сповільнює економічне зростання, зменшує інвестиції та кошти йдуть переважно на соціальну сферу. Корупція також підриває довіру до уряду, сприяє зубожінню населення, збільшуючи нестабільність в суспільстві та нерівність. Саме тому, ефективне державне управління на шляху до сталого розвитку вимагає послідовної антикорупційної політики, дотримання законодавства, обмеження контрольно-регуляторних функцій держави, мотивації працівників державних органів до сумлінної праці, забезпечення невідворотності покарання за корупційні правопорушення.

Аналіз досліджень і публікацій. Автором статті були досліджені програмні документи Організації Об'єднаних Націй – «Цілі сталого розвитку» (LNG), досягнення яких сприятиме подоланню бідності, захисту планети та забезпеченню здоров'я для всіх до 2030 року; програма «Партнерство з Transparency Fund» від Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР), яка сприяє посиленню ролі громадянського суспільства в Україні в сфері державних закупівель (система ProZorro); «Рамкова програма співробітництва» РЄ та ЄС з Україною у межах Східного вектору політики європейського сусідства.

Також були проаналізовані: положення Конвенції ООН проти корупції (Convention Against Corruption) (вступила в силу згідно зі статтею 68 (1) 14 грудня 2005 року), яка є єдиним юридично обов'язковим універсальним інструментом, розробленим для боротьби з корупцією у всіх її формах, ратифікованою 186 країнами світу; дослідження UNODC (2-ге видання 2017 р.) – Механізм впровадження положень Конвенції ООН проти корупції країнами, які підписали та ратифікували Конвенцію проти корупції (практичні механізми допомоги державам у боротьбі з корупцією); Звіт-2018 «Прозорі закупівлі поза контролем» Центру протидії корупції щодо державних закупівель у системі ProZorro; показники дослідження здійсненого Міжнародною громадською організацією Transparency International щодо індексу сприйняття корупції у 2017 році в

світі у 180 країнах; результати глобального дослідження Doing Business-2018 реалізованим Світовим банком у жовтні 2017 року щодо умов для ведення бізнесу у 190 країнах світу. Проаналізовано дослідження Американської торговельної палати в Україні (11 березня 2018 року) щодо стану корупції в державі; нормативні документи - Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 року та Закон України «Про публічні закупівлі № 9 від 1 квітня 2016 року.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Під час дослідження автором були визначені наступні завдання:

– проаналізувати програмні положення та практичні механізми реалізації стратегій Сталого розвитку та боротьби з корупцією міжнародними світовими інституціями;

– розкрити основні аспекти «Стратегії сталого розвитку – 2020» та роль організацій громадянського суспільства у досягненні прогресу щодо Сталого розвитку в Україні;

– розкрити особливості та проблемні напрямки співробітництва України з міжнародними економічними, політичними, правовими інституціями такими, як: Світовий банк, ЄС, РЕ, UNODC, Transparency International;

– проаналізувати дані вітчизняних та міжнародних досліджень щодо стану корупції в Україні та визначити шляхи подолання негативних явищ задля досягнення сталого розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження. Значне зниження рівня корупції – це ключове зобов'язання Організації Об'єднаних Націй, зазначене серед «Цілей сталого розвитку» (ЦСР) (LNG), досягнення яких сприятиме подоланню бідності, захисту планети та забезпеченню здоров'я для всіх до 2030 року. Цілі були прийняті 193 країнами та був розглянутий прогрес кожної країни щодо цих цілей. Основна увага вищезазначеній проблемі була приділена на Політичному форумі найвищого рівня (HLPF), організованому ООН в Нью-Йорку 16 липня 2018 року. Визнаючи, що погане врядування та корупція можуть зашкодити ініціативам, які сприятимуть сталому розвитку, міжнародне співтовариство вирішило включити проблему корупції 16-тою ціллю (до Цілей сталого розвитку, визначених ООН) [2] щодо миру, справедливості та сильних інституцій.)

Корупція та співучасть не мають географічних кордонів, і найбільше вони вражають суспільства, – заявили 23 травня 2018 року високопосадовці Організації Об'єднаних Націй, закликаючи урядових лідерів боротися з цим лихом «згори» [3]. «Все починається з прикладу. У боротьбі з корупцією уряди можуть показувати, що вони і є бізнес», – сказав Генеральний секретар А. Гутерреш, виступаючи на засіданні високого рівня, присвяченому 15-й річниці Конвенції ООН проти корупції, – «та суспільство не може функціонувати справедливо та ефективно, коли державні посадові особи – від лікарів до міліції, суддів та політиків – збагачують себе, а не виконують своїх обов'язків»[3].

Прийнята 21 жовтня 2003 року Конвенція проти корупції (Convention Against Corruption) вступила в силу згідно зі статтею 68 (1) 14 грудня 2005 року [4] та є єдиним юридично обов'язковим універсальним інструментом, розробленим для боротьби з корупцією у всіх її формах, та 140 країн світу підписали Конвенцію. Станом на 26 червня 2018 року її ратифікували 186 країн [5]. Україна підписала її 11 грудня 2003 року, а ратифікувала її 2 грудня 2009 року.

Управління ООН щодо боротьби з наркотиками та злочинністю (UNODC) презентувало Механізм впровадження положень Конвенції ООН проти корупції країнами, які підписали та ратифікували Конвенцію проти корупції. Він стосується допомоги державам у боротьбі з корупцією [6].

Дослідження UNODC (2-ге видання 2017 р.) (Механізм впровадження положень Конвенції ООН проти корупції) базується на фактах та результатах, що походять з їхнього першого циклу огляду виконання Конвенції 156 державами-учасницями (2010-2015 рр.). Воно містить комплексний аналіз виконання розділів Конвенції: III (криміналізація та правопорядок) та IV (міжнародне співробітництво). Зокрема, дослідження: 1. визначає та описує тенденції та закономірності здійснення вищезазначених розділів, зосереджуючи увагу на систематичних або, де це можливо, регіональних спільних рисах та варіаціях; 2. висвітлює успіхи та належну практику, з одного боку, і проблеми, що виникають у процесі реалізації, з іншого; 3. надає тлумачення розуміння Конвенції та відмінностей в реалізації її положень, де вони були виявлені. Дослідження UNODC

доводить важливість та нагальність впровадження запропонованого Механізму реалізації положень Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції на національному рівні задля досягнення цілей Конвенції проти корупції.

У своєму зверненні Генеральний секретар ООН А. Гутерреш також підкреслив, що корупція, крім розкрадання життєво важливих ресурсів з державних закладів, таких як школи та лікарні, також сприяє торгівлі людьми та чорному ринку природних ресурсів, обігу зброї, наркотиків та культурних артефактів. «Вона спричиняє конфлікт, і коли настає важкоздобутий мир, корупція підриває відновлення. Корупція та безкарність – корозійні, вони поширюють фрустрацію та сприяють подальшій корупції, коли люди не бачать іншого способу досягнення своїх цілей», – сказав глава ООН, закликаючи до більшої політичної та народної підтримки боротьби з корупцією. Він назвав Конвенцію проти корупції одним з найефективніших інструментів для досягнення спільних цілей ефективного управління, стабільності та процвітання. «ООН продовжуватиме підтримувати держави-члени на кожному кроці на шляху, допомагаючи залучати громадян до участі в цій війні та надавати їм повноваження, допомагаючи будувати та розвивати інституції, які можуть виконувати свої обіцянки», - сказав А. Гутерреш [3].

Виступаючи спільно з Генеральним секретарем, Голова Генеральної Асамблеї ООН М. Лайчак також погодився з тим, що корупція завдає шкоди всім секторам суспільства. Він також підкреслив безпосередній зв'язок між Програмою дій 2030 року щодо Сталого розвитку та ефективним державним управлінням. «Якщо ми хочемо досягти Цілей сталого розвитку (Sustainable Development Goals (SDGs)), нам потрібно вжити конкретних заходів. Це означатиме децентралізацію бюджетів, збільшення резервів. Це означатиме нову політику та нове законодавство», - сказав він, додавши, що необхідно знайти більше інноваційних шляхів для «спільної роботи» [3].

В Україні указом президента 12 січня 2015 року було схвалено «Стратегію сталого розвитку – 2020». Стратегія передбачає реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави, серед них: Реформа у

сфері здійснення державних закупівель; Реформа захисту економічної конкуренції; Реформа державної служби та оптимізація системи державних органів; Судова реформа; Оновлення влади та антикорупційна реформа; Програма електронного урядування; Децентралізація та реформа державного управління та ін. [7]

Всі реформи в «Стратегії сталого розвитку – 2020» для України є нагальними. Однак влада зобов'язана визначати пріоритетними заходи, спрямовані на боротьбу з корупцією, і бути відкритою у своїх зусиллях щодо цього. Проте представники влади часто не хочуть звітувати про свої антикорупційні структури та заходи. Коли вони згадують про них, то часто подають неповну та неточну інформацію. Ось чому організації громадянського суспільства відіграють важливу роль в прогресі, спрямованому на досягнення Цілей Сталого розвитку. Вони можуть надавати додаткові дані, орієнтовані на громадян, щодо національного прогресу або стагнації.

Межа, до якої влада сприймає конструктивну критику, залежить від країни, і існує ризик того, що повідомлення від громадянського суспільства ігноруються, а головні недоліки в управлінні залишаються не виправленими. Міжнародна громадська організація Transparency International [8] рекомендує ООН надати офіційну платформу для виступів на майбутніх зустрічах на найвищому політичному рівні щодо сталого розвитку (Політичний форум найвищого рівня щодо сталого розвитку – (HLPF) Громадянському суспільству для взаємодії з урядовими делегаціями, під час презентації офіційної доповіді уряду. Забезпечення конструктивного діалогу між різними зацікавленими сторонами є основою сталого розвитку, де громадянське суспільство зможе доповнювати та перевіряти доповіді уряду.

Впливова міжнародна організація – Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР), сприяє посиленню ролі громадянського суспільства в Україні в сфері державних закупівель і підтримала один з найперспективніших антикорупційних проєктів в Україні. Разом з програмою «Партнерство з Transparency Fund» та Київською школою економіки (КСЕ) Банк у січні 2017 року розпочав дворічний проєкт моніторингу державних закупівель товарів та послуг за допомогою національної системи електронних закупівель

ProZorro та спеціального додатку, розробленого Transparency International Ukraine для збору відгуків [9]. Підвищення прозорості та зменшення корупції у державних закупівлях є пріоритетом для українського уряду. Система ProZorro була створена в 2014 році компанією Transparency International Ukraine (TI) та Міністерством економічного розвитку та торгівлі України (МЕРТ) та реалізована за підтримки ЄБРР, Відкритого Договірному Партнерства та інших державних і приватних міжнародних та українських інституцій.

Згідно з новим законом про державні закупівлі, ProZorro, яке використовується МЕРТ, є обов'язковим для всіх публічних тендерів, проведених в Україні. Ще до впровадження ProZorro в Україні кілька організацій громадянського суспільства (ОГС) здійснювали моніторинг закупівель в окремих випадках зі значним успіхом у таких сферах, як медичні товари, ліки та залізничне обладнання. Державні закупівлі є одним з найважливіших аспектів ефективного врядування в Україні, коли залучення громадянського суспільства може додати реальних важелів щодо посилення прозорості та боротьби з корупцією. Проект, що підтримується ЄБРР, спрямований на забезпечення належного контролю незалежних спостерігачів за державними закупівлями, надаючи ОГС ефективні інструменти моніторингу на місцевому та муніципальному рівнях, а також підвищуючи їх знання та потенціал шляхом спеціальної підготовки та надання допомоги.

Цей проект також підтримується мультидонорним рахунком для України з метою сприяння стабілізації та сталому розвитку. Його донорами є: Данія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Італія, Японія, Нідерланди, Польща, Швеція, Швейцарія, Об'єднане Королівство, Сполучені Штати Америки, а останній і найбільший внесок був зроблений Європейським Союзом. Очікується, що проект ЄБРР сприятиме аналізу та оприлюдненню результатів моніторингового процесу. Проект надає громадським організаціям інструменти для взаємодії та впливу на уряд щодо зменшення корупції та неефективності, пов'язаної з закупівлями.

ProZorro - це повністю Інтернет-платформа для державних закупівель та спільне середовище, що забезпечує відкритий доступ до державних закупівель (тендерів) в Україні. Вона була реалізована

в 2016 році як гібридна система (як централізована державна, так і децентралізована приватна торгівля), яка була визнана однією з найбільш інноваційних систем державних закупівель, що надають державні послуги в інтересах зацікавлених сторін, з урахуванням прозорості, ефективності, справедливості та низької вартості.

Державні закупівлі складають значну частину ВВП України. Щорічно вартістю близько 600 млрд. грн. (майже 20 млрд. євро) товарів та послуг обертається за допомогою тендерів. ProZorro здатне сприяти заощадженню близько 10% державних витрат через збільшення конкуренції та підвищення прозорості [10].

Вся функціональність, запропонована цим Інтернет-порталом, доступна широкому загалу без необхідності реєструватися та без будь-яких перешкод для доступу. ProZorro забезпечує прозорі та ефективні витрати державних коштів шляхом спрощення можливостей нагляду громадянським суспільством та посилення відкритої конкуренції між підприємствами, які прагнуть постачати товари та послуги державним структурам в Україні. Фінансування та контроль здійснюється групою міжнародних установ та неурядових організацій, це співробітництво об'єднує урядові установи, які здійснюють нагляд за державними закупівлями, державні підприємства, що займаються державними закупівлями, освітніх партнерів, приватні підприємства, представників громадянського суспільства та медіа, а також глобальних національних урядових партнерів та міжнародні неурядові організації. Команда ProZorro розробила унікальну модель співпраці та довіри до бізнесу, уряду та громадянського суспільства. Ця модель доступна для використання в будь-якій країні.

Партнерство між громадянським суспільством, бізнесом та державою приносить користь усім зацікавленим сторонам. Влада надає законодавчу базу [11], яка дозволяє закупівельним організаціям оптимізувати процедуру проведення тендерів, заощаджуючи на придбаних товарах і послугах. Бізнес-середовище забезпечує частину електронної тендерної інфраструктури через ринки, що надають легкий доступ до тендерних процедур, об'єднуючи як замовників, так і потенційних комерційних постачальників. Підприємства отримують доступ до величезного ринку, що сприяє

здоровій конкуренції. Громадянське суспільство отримує доступ до всієї тендерної документації в режимі реального часу та за допомогою наявних інструментів здійснює моніторинг тендерних пропозицій щодо відповідності та найкращих практик. ProZorro зберігає всі дані державних закупівель (закупівель) у центральній базі даних, доступній безпосередньо через Інтернет-портал. Тендерна документація та тендерні процедури здійснюються через авторизовані комерційні електронні ринки. Електронні ринки функціонують як для замовників, так і для потенційних постачальників.

Наразі, протягом 2017 року у системі ProZorro всього було оголошено 1 027 047 закупівель на загальну суму понад 777 млрд. грн. З січня - по серпень 2018 року - 742 223 закупівлі на загальну суму понад 598 млрд. грн. Усього станом на 1 серпня 2018 року в системі зареєстровано близько 2,16 млн. закупівель на загальну суму всіх закупівель у 1,59 трлн. грн, з них: - завершені успішно - 1,76 млн. процедур закупівель, а вартість угод, укладених за результатами їх проведення склала 975,56 млрд грн; - закупівлі було організовано 31,73 тис. суб'єктів, а кількість учасників досягла відмітки у 176,34 тис. [12].

Сума економії за даними ProZorro становить за 2017 рік 26,5 млрд грн (5%), за 2018 рік 11,8 млрд грн (4%). Усі тендери в системі проходять у трьох категоріях: товари, послуги та роботи. Найбільшим попитом у замовників користуються товари. Пошук, виявлення порушень під час процедур закупівель та їх оскарження є одним з основних видів діяльності ГО «Центр протидії корупції» (далі - ЦПК).

За 2017 рік ЦПК оскаржив близько 300 закупівель на суму понад 6 млрд грн., у результаті яких було здійснено перевірки близько 70 закупівель на суму понад 1 млрд. грн. За період з січня 2017 по липень 2018 включно ЦПК добився скасування закупівель та розірвання договорів на загальну суму 290,2 млн. грн, а також накладення Антимонопольним комітетом України штрафів на учасників за змову на торгах на суму 1,36 млн. грн. Завдяки автоматизації процесів у ProZorro та доступності перегляду документів щодо закупівель був знищений цілий ряд схем та зловживань, що були характерні для паперових закупівель. Однак це не дало 100% гарантії від зловживань під час проведення процедур публічних закупівель. Як демонструє

робота Центру протидії корупції, інноваційний інструмент ProZorro працює ефективно в руках добросовісних замовників та часто використовується недобросовісними замовниками під час зловживань та порушень у сфері закупівель. Одним із суттєвих факторів, які дозволяють зловживання, за висновками ЦПК, є недосконала система державного контролю закупівель. У своєму звіті, присвяченому прозорим закупівлям, ЦПК описав ключові «схеми» зловживань під час публічних закупівель, недоліки системи контролю та притягнення до відповідальності, а також запропонував шляхи вирішення цих проблем.

До схем зловживань віднесено: 1 схема: «Перемога компаній з «чорного списку» Антимонопольного комітету України». 2 схема: «Перемоги пов'язаних компаній» (обов'язковою підставою відмови та відхилення суб'єкта за законодавством є випадки, коли учасники є пов'язаними особами за законом. Наприклад, засновники є членами сім'ї або близькими родичами). 3 схема: «Антиконкурентна змова учасників торгів». 4 схема: «Перемоги на тендерах підприємств, що мають ознаки фіктивності». 5. схема: «Дроблення закупівель на частини з метою уникнення «європейських» торгів». 6 схема: «Дискримінація учасників». 7 схема: «Вибірковість» (Однакові порушення учасників тендеру можуть по-різному оцінюватися замовником. Він відхиляє через певні порушення тендерні пропозиції учасників, при тому «не бачить» аналогічних порушень у іншого учасника та визначає його переможцем») [12].

Протидіяти порушенням та вищезгаданим схемам під час закупівель зобов'язані контролюючі органи та правоохоронні органи (коли такі зловживання набувають кримінального характеру). У сфері закупівель такими контролерами є Антимонопольний комітет, який розглядає скарги учасників та має повноваження розслідувати антиконкурентні домовленості, органи Рахункової палати, які контролюють закупівлі через контроль виконання бюджету та здійснюють систематично аудит у системи закупівель та її типових проблем. Крім того, через контроль фінансових виплат частково певні операції контролюють органи казначейства, а також власні внутрішні аудиторські структури замовників, також покликані

контролювати в тому числі закупівлі цих підприємств, установ та організацій. Найбільше повноважень щодо контролю у цій сфері належить Державній аудиторській службі України (ДАСУ). Проте, функція моніторингу закупівель ДАСУ не реалізовується службою на практиці, а ті повноваження, які ДАСУ все-таки здійснює практично, є неефективними та не дають бажаного ефекту.

30 березня 2018 року прокурори Спеціалізованої антикорупційної прокуратури направили до суду складений детективами Національного антикорупційного бюро обвинувальний акт стосовно Голови ДАСУ, їй інкримінується незаконне збагачення та декларування недостовірної інформації (ч.3 ст.368-2, ст.366-1 Кримінального кодексу України). Однак, незважаючи на кримінальну справу, Голову ДАСУ не було відсторонено від займаної посади.

Проаналізувавши дані, що містяться в єдиному державному реєстрі судових рішень, юристи ГО «ЦПК» встановили, що з початку 2017 року по липень 2018 року судами ухвалено лише 33 вирокі щодо вчинення злочинів у сфері публічних закупівель. Найпоширенішими злочинами є службове підроблення (ст. 366 КК України) та службова недбалість (ст. 367 КК України). Із 33 вироків: 9 виправдувальних (фактично кожен четвертий вирок є виправдувальним); у 4 випадках – засуджених звільнено від відбування покарання на підставі закону про амністію (кожен восьмий - амністований); у 11 випадках із обвинуваченим укладено угоду; у 1 випадку особу звільнили від відбування покарання у зв'язку із закінченням строків для притягнення до відповідальності; у 8 випадках обмежились незначними штрафами та іспитовими строками (максимальний штраф - 51 тис. грн., максимально встановлений іспитовий строк – 3 роки) [12].

У жодному з 33 випадків, в яких було ухвалено відповідні вирокі, ні прокурором, ні потерпілим не подавалися цивільні позови про стягнення з обвинуваченого завданої матеріальної шкоди. Таким чином, незважаючи на активний розвиток електронних закупівель та удосконалення законодавства, робота державних контролерів та правоохоронців у цій сфері залишається на низькому рівні. Серед правоохоронних органів єдиний орган, який системно розслідує «схеми» у сфері закупівель та спрямовує справи до суду, є НАБУ.

Проте навіть в судах відповідні справи розглядаються довго та не ефективно, тому нагальним є створення Антикорупційного суду.

У дослідженні, проведеному Міжнародною громадською організацією Transparency International, за індексом сприйняття корупції у 2017 році серед 180 країн Україна посідає 130 сходинку рейтингу. Рівень корупції в публічному секторі враховувався від 0 (високий рівень корупції) до 100 (низький рівень корупції) балів, Україна отримала 30 балів [13].

Світовий банк у жовтні 2017 року оприлюднив результати глобального дослідження Doing Business-2018 та рейтинг щодо створених у 190 країнах світу умов для ведення бізнесу. Дослідження оцінює регуляторний клімат в країні, або як впроваджуються в країні зміни для покращення умов підприємницької діяльності. Серед 190 країн за легкістю ведення бізнесу Україна посідає 76 місце, піднявшись за рік з 80 місця. Істотне покращення позицій Україною можна спостерігати лише у двох показниках – «отримання дозволу на будівництво» - 35 місце (140 у рейтингу 2017 року) та «оподаткування» - 43 місце (84 у рейтингу 2017 року) [14].

У березні 2018 року Американська торговельна палата в Україні презентувала результати щорічного опитування сприйняття корупції в Україні. Результати опитування відображають сприйняття ситуації міжнародною бізнес-спільнотою, що працює в Україні сьогодні. Всього у опитуванні взяло участь 184 респонденти, з них 80% є представниками транснаціональних компаній. Результати опитування доводять, що у 2017 році 96% респондентів вважали корупцію дуже поширеним явищем в Україні. 89% респондентів вважають, що боротьба з корупцією є пріоритетом для покращення ділового клімату в Україні. 91% представників бізнесу зазначили, що зіткнулися з корупцією під час ведення бізнесу в Україні протягом 2017 року. Боротьба з корупцією разом зі створенням Антикорупційного суду залишається пріоритетною, оскільки очікування бізнес-спільноти щодо подолання корупції розглядаються як визначальний чинник сприяння економічному зростанню та залученню прямих іноземних інвестицій в Україну [15].

Ще одна впливова міжнародна організація підтримує Україну на шляху до подолання корупції в державі – це Європейський Союз

(ЄС). Східне партнерство – це політична ініціатива ЄС, презентована під час саміту в Празі у 2009 році. Вона передбачає Східний вектор політики європейського сусідства, що базується на принципах свободи, демократії, поваги до прав людини і дотримання законів. З 2014 по 2020 рр. у політиці євросусідства використовуються фінансові інструменти ЄС під час взаємодії з країнами Східного партнерства. У квітні 2014 року ЄС і Рада Європи (РЄ) погодили спільну підтримку щодо налагодження взаємодії з країнами Східного партнерства через «Рамкову програму співробітництва» (РПС). РПС імплемтується РЄ у 2 стадії: 2015-2017 рр. та 2018-2020 рр. [16].

«Рамкова програма співробітництва» з Україною сприяє демократії, дотриманню законів з метою попередження та контролю корупції в Україні. Окремо Проект покликаний сприяти інституційній спроможності держави у боротьбі з корупцією відповідно до європейських стандартів з наданням цільової технічної допомоги. Очікувані результати Проекту та відповідна діяльність мають бути втілені завдяки співробітництву РЄ та ЄС з українською владою під час реалізації антикорупційних реформ. Партнерами Проекту і отримувачами коштів є: Міністерство юстиції України, Національне антикорупційне бюро (НАБУ), Національне агентство з запобігання корупції, Парламентський комітет з запобігання та протидій корупції в Україні, представники правоохоронних органів, прокурорські служби, судова влада, а також громадянське суспільство та медіа. Підтримка Проекту також включає поради щодо законодавства і політичних питань, програми професійного розвитку потенціалу та різні види ініціатив технічної допомоги, покладаючись на міжнародну та регіональну експертизи.

Очікуваними результатами Проекту є:

- 1) Посилення відповідності антикорупційному законодавству:
 - підтримка включення та відповідності визнаним антикорупційним стандартам під час розробки законопроектів та зміцнення потенціалу в частині реформи судочинства;
 - підтримка рекомендацій GRECO (The Group of States against Corruption – «Група держав проти корупції» – орган Ради Європи

з антикорупційного моніторингу. З серпня 2010 р. всі члени РЄ є також членами GRECO, в тому числі і Україна) щодо повернення активів, хабарництва, впливу на торгівлю, фінансування політичних партій, імунітету та інкримінації.

2) Посилення потенціалу НАБУ:

– навчання правоохоронних органів, прокурорів, суддів для протидії економічним злочинам, відмиванню грошей, взаємній правовій допомозі та конфіскації;

– обмін практичним досвідом з представниками інших європейських та міжнародних антикорупційних правоохоронних органів;

– підтримка проведення оцінки ризиків;

– підтримка впровадження інструменту тестування;

– підтримка розвитку ІТ платформи для обміну і доступу до інформації та тренування тренерів.

3) Посилення інституційної спроможності для (відновлення/вилучення) управління активами:

– тренувати персонал;

– ділитися належною практикою;

– розвивати внутрішнє регулювання.

4) Підтримувати Національне агентство з питань запобігання корупції та посилювати заходи запобігання корупції:

– забезпечити методологію та підтримку галузевих оцінок ризиків;

– інформувати та підтримувати розвиток нової антикорупційної стратегії 2018 р.;

– застосовувати етичні/антикорупційні заходи на державній службі (по можливості залучаючи також регіональні та локальні рівні управління);

– підтримувати участь ЗМІ та громадянського суспільства в антикорупційній реформі та процесах моніторингу.

Висновки. В Україні громадянське суспільство не може повною мірою самостійно відігравати всі свої ролі. Одним з важливих завдань для громадянського суспільства є формування мережі та пошук союзників у секторах, які мають владу. Є випадки співпраці між владою та громадянським суспільством, але в переважній більшості

обіцянки представників влади залишилися невиконаними. Наразі в українському законодавстві існує багато прогалин, подекуди штучно створених представниками влади для зловживання владою, покривання корупції, обмеження ролі громадянського суспільства в контролі за діяльністю органів державної влади та згортання демократичних процесів у державі.

Конвенція ООН проти корупції (UNCAC) визнає важливу роль громадянського суспільства в боротьбі з корупцією згідно зі статтею 13, закликаючи уряди збільшувати прозорість, покращувати доступ громадськості до інформації та сприяти її внеску у процес прийняття рішень владою. Управління ООН з наркотиків та насилля (UNODC) підтримує спроможність та залучення громадянського суспільства, особливо тих країн, що розвиваються, шляхом проведення тренінгів для ОГС щодо UNCAC та ознайомитись з її механізмами. UNODC також підтримує залучення ОГС до міжурядових нарад і надає їм необхідні інструменти для конструктивної роботи з владою та приватним сектором щодо реалізації Конвенції ООН проти корупції.

З метою сприяння Сталому розвитку, розвитку громадянського суспільства та становленню України як правової держави, нагальною необхідністю є налагодження конструктивного діалогу між владою та громадянським суспільством. Важливою особливістю цієї взаємодії є бажання з боку громадськості та сприяння з боку держави залученню громадян до участі в управлінні державними справами, надання їм можливості для вільного доступу до інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності органів влади. Державне управління має ґрунтуватися на принципах верховенства права, рівності громадян перед законом, чесності та прозорості влади, а його пріоритетом має стати захист прав, свобод і законних інтересів громадян, національних інтересів України, одним з найважливіших серед яких є боротьба з такою потужною внутрішньою загрозою, як корупція в органах державної влади.

References

1. Goal 16: Promote just, peaceful and inclusive societies. (n.d.). www.un.org. Retrieved from <https://www.un.org/sustainabledevelopment/peace-justice/>.
2. About the Sustainable Development Goals. (n.d.). www.un.org. Retrieved from <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>.
3. Tackling corruption ‘from the top down’ essential, declares UN chief, marking key global treaty. (n.d.). news.un.org. Retrieved from <https://news.un.org/en/story/2018/05/1010472>.
4. United Nations Convention against Corruption. (n.d.). www.unodc.org. <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html>.
5. Signature and Ratification Status. (n.d.). www.unodc.org. Retrieved from <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>.
6. State of Implementation of the United Nations Convention against Corruption Criminalization, Law Enforcement and International Cooperation. (n.d.). www.unodc.org. Retrieved from https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/state_of_uncac_implementation.html.
7. Ukaz Prezidenta Ukrainy Pro stratehiyu staloho rozvytku «Ukrayina – 2020» : pryiniaty 12 sich. 2015 roku № 5/2015 [Decree of the President of Ukraine on the Strategy for Sustainable Development «Ukraine 2020» from January 12 2015, № 5/2015]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [in Ukrainian].
8. Reporting on progress. (n.d.). www.transparency.org. Retrieved from https://www.transparency.org/news/feature/civil_societys_crucial_role_in_achieving_the_sdgs.
9. New project launched with role for civil society. (n.d.). www.ebrd.com. Retrieved from <https://www.ebrd.com/news/2017/ebd-strengthens-public-procurement-in-ukraine.html>.
10. ProZorro is a hybrid electronic open source government e-procurement system created as the result of a partnership between business, government and the civil society. (n.d.). prozorro.gov.ua/en. Retrieved from <https://prozorro.gov.ua/en>

11. Zakon Ukrainy «Pro publichni zakupivli» : pryiniaty 1 kv. 2016 roku № 922-VIII [Law of Ukraine on Public Procurement from April 1 2016, № 922-VIII]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19> [in Ukrainian].

12. Prozori zakupivli poza kontrolem. Zvit-2018. [Transparent purchases out of control. Report-2018]. (n.d.). antac.org.ua. Retrieved from <https://antac.org.ua/publications/poza-kontrolem-yak-vidmyvayut-miljony-na-shemah-pid-chas-tenderiv-ta-chomu-ne-pratsyuje-derzhadytsluzhba/> [in Ukrainian].

13. Corruption Perceptions Index 2017. (n.d.). www.transparency.org. Retrieved from https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017.

14. Doing Business 2018. Reforming to Create Jobs. October 31, 2017. www.doingbusiness.org. Retrieved from <http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf>.

15. Hunder A. Ukraine's anti-corruption progress: what do the results of the latest Corruption Perception Survey reveal? American Chamber of Commerce in Ukraine. Sunday, 11 March 2018. www.chamber.ua. Retrieved from <http://www.chamber.ua/en/Media/News/8389>.

16. Support package for Ukraine. (n.d.). ec.europa.eu. Retrieved from http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/news/archives/2014/03/pdf/20140306-ukraine-package_en.pdf.

Стаття надійшла до редакції: 10.07.2018 р.

freedoms and legitimate interests of citizens, national interests of Ukraine, one of the most important among which is the struggle with such a powerful internal threat as corruption in public administration.

Keywords: *sustainable development, corruption, government procurement, civil society, 'Programmatic Cooperation Framework', ProZorro.*

Received: 10.07.2018.

Відомості про авторів / **Information about the Authors**

Андріяш Вікторія Іванівна: Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Victoria Andriyash: Institute of Public Administration Black Sea National University of Petro Mohyla: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID.ORG/0000-0001-5294-7456

E-mail: andriyash_v2017@ukr.net

Бондар Ганна Леонідівна: Чорноморський національний університет ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Ganna Bondar: Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID.ORG/ 0000-0003-4112-263X

E-mail: gannabondar.ua@gmail.com

УДК 35.072.2(477)

DOI <https://doi.org/10.26693/pard2018.01.01>

ПОНЯТТЯ «ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ» У ВІТЧИЗНЯНОМУ НАУКОВОМУ ДИСКУРСІ

Андріян В.І., д-р наук з держ. упр., доцент,
Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

Євтушенко О.Н., д-р політ. наук, професор,
Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

У статті розкривається поняття «публічне управління» у вітчизняній науковій думці. Визначено основні чинники, що вплинули на появу такої нової форми управління в державному секторі, як публічне управління. Аналізується співвідношення понять «публічне управління» та «державне управління». На основі аналізу наукових поглядів вітчизняних науковців доведено, що поняття «публічне управління» не є тотожним щодо поняття «державне управління», яке досить широко використовується в Україні. Доведено, що вказані поняття не варто використовувати як тотожні, вони потребують докладного вивчення в Україні та систематизації вже існуючих доробок.

Ключові слова: публічне управління, державне управління, публічне адміністрування, публічна політика.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Донедавна в Україні для позначення організуючого та регулюючого впливу політичної влади на життєдіяльність суспільства з метою його упорядкування, збереження або перетворення використовувався термін «державне управління». Зокрема, типовим визначенням даного поняття у галузі вітчизняної науки «державне управління» є наступне:

– державне управління – процес здійснення авторитарного врядування за допомогою формування й реалізації системи державних

органів виконавчої влади на (суб) регіональному рівні держави, з використанням способів, механізмів та методів владного впливу на суспільство;

– державне управління – специфічна діяльність держави, що дістає вияв у функціонуванні її органів, які безперервно, планомірно, владно впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до державних інтересів [5, с. 19]

– державне управління – виконавчорозпорядча діяльність органів державної виконавчої влади, котра виявляється у безпосередньому повсякденному й оперативному впливові на різноманітні суспільні відносини у країні [5, с. 49].

Однак, за останні роки сприйняття змісту державного управління зазнало еволюційних змін, в результаті розвитку в нашій державі демократії (такої її форми, як партиципаторна демократія, коли «активні громадяни безпосередньо урядують над собою» [3, с. 258]), з заміною традиційних механізмів управління на ринкові, що спрямовані на результат. Так в європейських країнах технології управління, відпрацьовані в комерційному секторі, застосовуються в практиці органів державного управління, де замість бюрократичних механізмів використовуються ринкові механізми.

Все це збільшило можливості суспільства впливати на дії держави, контролювати її рішення, особливо це стосується задоволення потреб споживача (клієнта) в якісних публічних послугах. Тому вітчизняна фахова література все частіше почала використовувати замість поняття «державного управління» термін «публічне управління», що більш повно відповідає сучасним тенденціям та практиці функціонування інститутів демократичного суспільства розвинених держав світу.

Аналіз досліджень і публікацій. В Україні далеко не перший рік ведуться розмови про необхідність модернізації публічного управління на всіх його рівнях, щоб створити успішну, на кшталт розвиненим європейським країнам, модель публічного управління. Дана проблематика входить до кола наукових інтересів багатьох вітчизняних фахівців, в числі яких: О. Амосов, Н. Гавкалова, О. Базарна, О. Пухкал, І. Тютюнник, А. Мельник, В. Загорський та інші. Разом з тим, у вітчизняній фаховій літературі існують певні методо-

логічні труднощі, що виникають при спробах розглянути зміст поняття публічного управління, оскільки серед науковців і досі не існує узгодженої позиції щодо теоретичних засад розуміння його сутності.

Метою статті є узагальнення теоретичних поглядів та осмислення сутнісного змісту поняття «публічне управління» у вітчизняному науковому дискурсі.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). У процесі дослідження були поставлені наступні завдання:

- розглянути основні загальнонаукові підходи щодо визначення змісту наукової категорії «публічне управління»;
- розглянути основні наукові підходи вітчизняних дослідників щодо поняття та змісту «публічного управління»;
- визначити спільне та відмінне у поняттях «державного управління» та «публічного управління» у вітчизняному науковому дискурсі;
- запропонувати власне бачення поняття та змісту «публічного управління» відповідно до розглянутих наукових дефініцій.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сьогодні сприйняття поняття та змісту державного управління деякими вітчизняними дослідниками є досить наближеним до змісту публічного управління, що є результатом демократизації суспільства, що виступає в ролі рівноправного партнера держави та бізнесу у вирішенні соціальних і суспільних проблем, а також такого інституту як місцеве самоврядування, що формуються незалежно від органів державної влади (обираються населенням і т. п.) та користується значними повноваженнями у вирішенні місцевих питань. Отже зміна взаємовідносин між державою та суспільством дозволяє стверджувати, що новий зміст, який вкладається дослідниками у поняття «державне управління», є наближеним до змісту, який вкладається в таке нове поняття, як «публічне управління».

Проте встановити справжню різницю між цими концептами у науковому дискурсі виявилось не так легко. Пов'язано це в першу чергу з різним перекладом англomовного терміну *public administration*, що використовується в дослідженнях, присвячених аналізу теоретичних і практичних аспектів здійснення політикоуправлінської діяльності в західних демократіях, на українську мову. У вітчизняній

фаховій літературі цей термін часто перекладається і як публічне управління, і як публічне адміністрування. Тому з метою уникнення плутанини в термінології доцільно спочатку з'ясувати різницю між цими поняттями. Але варто зазначити, що розмаїття підходів до трактування цієї наукової категорії притаманне й для західних науковців.

У даному аналізі обмежимось найрозповсюдженими тлумаченнями цього терміну, прийнятими за основу у міжнародній практиці управління.

Відповідно до глосарію ООН поняття «public administration» має досить багато визначень. Наприклад, за даними Програми розвитку ООН (UNDP) це поняття має два тісно взаємопов'язаних значення:

по-перше, це цілісний механізм реалізації влади, що фінансується за рахунок державного бюджету й несе відповідальність за управління та координацію роботи виконавчої гілки влади, особливості її взаємовідносин з іншими зацікавленими сторонами в країні, суспільстві та зовнішньому середовищі [15, с. 94]. За такого підходу public administration можемо асоціювати з державним управлінням в широкому розумінні, або, принаймні, з таким його розумінням, де основою діяльності державних органів влади є не лише створення відповідних умов для повної реалізації державних функцій, але й «головних прав та свобод громадян, узгодженості різноманітних груп інтересів, які наявні та діють у суспільстві й між державою та суспільством, забезпечення та підтримку суспільного розвитку необхідними для цього ресурсами» [4, с. 157];

по-друге, це управління та реалізація різноманітних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов та рішень уряду й управління, що пов'язано з наданням публічних послуг, тобто, мова ведеться про виконавчу та розпорядчу діяльність органів влади (держадміністрацій і виконавчих органів місцевого самоврядування), щодо частини реалізації ними виконавчо-розпорядчих функцій [15, с. 94].

Останнє визначення досить часто асоціюють у вітчизняній науковій літературі або з «державним управлінням» у вузькому його розумінні як процесу здійснення виконавчої влади, що зумовлений

головним її призначенням – виконанням законів та інших нормативно-правових актів державних органів, або з таким поняттям, як «публічне управління», як буквальним перекладом *public administration*.

У більшості досліджень вітчизняних науковців поняття «публічне адміністрування» розкривається з різних точок зору, а саме воно є:

– професійною діяльністю державних службовців, що включає всі види діяльності та спрямовані на реалізацію рішень уряду; вивченням, розробкою та впровадженням напрямів урядової політики (зазначимо, що воно є по суті державним управлінням у класичному вузькому розумінні) [6, с. 4];

– формою реалізації публічного управління, що здійснюється представницькими органами демократичного врядування за допомогою власних виконавчих структур [11, с. 20-21];

– технічною складовою врядування (управління як вироблення та реалізації публічної політики), що має здійснюватися на професійній (неполітичній) основі й чим далі, тим більше звертатиметься до залучення недержавних партнерів щодо спільного вирішення проблем, що постають в цій сфері управлінської діяльності [14, с. 489] тощо.

Виділення українськими фахівцями з державного управління вузького, виконавчорозпорядчого аспекту *public administration* в окреме поняття – публічне адміністрування, на думку О. Пухкала й І. Тютюнника, є хибним підходом, що заплутує і переобтяжує категоріальний апарат відповідної науки; призводить до ототожнення широкого і вузького змісту публічного управління. На їхню думку, більш продуктивним є підхід, де зміст терміну «адміністрування» розкривається через поняття державного адміністрування як технологічного процесу підготовки, прийняття і здійснення управлінських рішень у сукупності методів та засобів, за допомогою яких вирішуються завдання держави та її структур різного рівня, справляється прямий, систематичний і спеціалізований вплив органів управління на основі адміністративної відповідальності за виконання рішень. Тобто поняття публічного адміністрування можна розглядати як суто технологічно процедурну природу управлінської діяльності публічних органів влади [15, с. 95].

Незважаючи на існування достатньо широкого діапазону тлумачень публічного управління, основним лейтмотивом сутнісного змісту цього поняття є управлінська діяльність влади, що спрямована на узгодження інтересів між носіями легітимної влади і суспільством (різноманітних груп інтересів). Крім того, не варто ототожнювати поняття публічного адміністрування з державним управлінням чи підміняти зміст публічного управління за рахунок такої технічної внутрішньоорганізаційної діяльності суб'єктів владних повноважень, що супересить сутності процесу управління, який здійснюється органами виконавчої влади та іншими носіями легітимної влади в державі. Така діяльність являє собою певного роду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами, тобто органами публічної влади і об'єктами управління. Іншими словами, управлінська діяльність має лише зовнішню спрямованість і розкривається як складова цілісної системи керування суспільним розвитком, що, будучи сукупністю її компонентів та взаємодій між ними, завжди пов'язана із суспільством і відображає його запити в управлінні, а стан будь-кого суспільства значною мірою залежить від рівня і характеру управління, яке в свою чергу традиційно пов'язується із категорією влади.

Поняття «публічний» є набагато ширшим, ніж поняття «державний» та ототожнюється у фаховій літературі з такими поняттями, як «державний», «суспільний», «народний», «загальнодоступний», «загальнонародний», «комунальний», «відкритий», «гласний» тощо [7, с. 22]. Тобто в основі такого ототожнення лежить певна якість чи характер влади: суспільної, відкритої, народної, муніципальної, комунальної тощо, оскільки поняття «публічний» походить від лат. слова *publicus* – суспільний, народний. Зокрема, дослідник Ю. Кобилянський у власному словникові слово *publicus* подає у значенні «людяного, народного, громадського, державного» [10, с. 268]. У «Словнику іншомовних слів» поняття «публічний» подано як відкритий, гласний, суспільний [17, с. 560]. А в «Новому тлумачному словнику української мови» розміщено декілька значень поняття «публічний», зокрема такі, що:

1. Відбувається в присутності публіки, людей; є прилюдним, привселюдним, гласним, відкритим;

2. Призначений для широкого відвідування, користування; є громадським загальним, загальнодоступним;

3. Стосується публіки [13, с. 843].

В юридичній літературі поняття «публічний» розкривається за допомогою таких словосполучень, як «публічна влада» (суспільно-політична, народовладдя) та «публічне право» (система правових норма, за допомогою яких здійснюється регулювання суспільних взаємовідносин у сфері публічної влади) [20, с. 196-197].

У вітчизняній науці вже сформовано низку напрямів, що розглядають публічне управління з позицій відмови від владної вертикалі, як бізнес-процесу та крізь призму морально-етичних аспектів й духовності, тобто з врахуванням особливостей національної архетипіки.

Варто наголосити, що деякі дослідники цього питання, зокрема В. Шарій, О. Амосов та Н. Гавкалова, наголошують на неможливості відмовитися від владної вертикалі у вітчизняному суспільстві, яке, перебуваючи під дією тривалих трансформаційних процесів, відрізняється наявністю істотної диференціації, хаотичності та низького рівня суспільної самосвідомості й самоконтролю, з одночасною наявністю недосконалої нормативно-правової бази та низького рівня контролю за виконанням законів та інших нормативно-правових актів [19; 1, с.10].

На думку А. Мельника та О. Оболенського, поняття «публічне управління» є орієнтованим на реалізацію публічних (загальних) інтересів та включає як державне управління (суб'єктом якого є державні органи влади), так і громадське управління (суб'єктом якого є громадські інституції). Будучи елементами публічного управління державне та громадське управління вступають у взаємодію, доповнюючи один одного, виходячи з єдності публічних інтересів та доцільності узгоджувати управлінський вплив з метою посилювати його дієвість. В системі публічного управління визначальну роль відіграє державне управління, що здійснює управлінський вплив на всі сфери суспільного життя. Водночас, за умов розгортання демократичних перетворень відбувається подальше зростання активності громадських структур щодо розв'язання суспільних проблем в управлінні як громадськими, так і державними справами [12, с. 82].

З точки зору вітчизняних науковців О. Базарної, А. Рибака, В. Шаповал та деяких інших, публічна влада є такою, що втілюється не тільки у формі державної влади, але й муніципальної й охоплює усю сукупність державних органів усіх гілок влади, а також систему органів місцевого самоврядування [2; 16, с. 595; 18, с. 179]. Дане розуміння публічної влади походить від їхнього тлумачення ст. 5 Конституції України, в якій зазначено, що «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [9]. Оскільки поняття «народ», що є вищим носієм влади в державі, асоціюється з категорією «публічний», звідси і таке розуміння публічної влади, а отже, публічного управління, яке у такому сенсі може трактуватись як діяльність в інтересах суспільства (народу), яка забезпечує функціонування усієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування та передбачає скоординовані групи рішень з розробки та реалізації державної політики.

Однак, на думку В. Загорського, С. Телешуна та деяких інших фахівців у галузі науки «Державне управління», поняття публічного управління має розкриватися більш вузько – через діяльність виконавчої гілки влади і адміністративного апарату, що разом з органами місцевого самоврядування становлять поняття публічної адміністрації, основними структурними елементами якої є: державні органи виконавчої влади; адміністративний апарат; виконавчі органи місцевого самоврядування [14, с. 489-490].

Такий підхід до поняття публічного управління поділяють також О. Пухкал та І. Тютюнник, з точки зору яких, він є більш зваженим, оскільки дозволяє, враховуючи багатогранність та масштабність суб'єктів публічної влади (фактично всіх владних інституцій), виділити ті, що уповноважені на безпосередню виконавчу діяльність, тобто забезпечують виконання законів та інших нормативно-правових актів державних і самоврядних суб'єктів владних повноважень (уряду, парламенту, президента, представницьких органів місцевого самоврядування тощо) в суспільних інтересах. Відтак, з такої точки зору, публічне управління виражається через роботу публічної адміністрації [15, с. 94].

На думку О. Пухкала та І. Тютюнника, у широкому значенні публічне управління можна розуміти як систему управління суспіль-

ним розвитком, що розкривається у діяльності органів місцевого самоврядування, – що є повністю підзвітною суспільству, і здійснює в його інтересах та за його участі скоординовані рішення з розробки та реалізації державної політики [15, с. 94-95].

А у вузькому сенсі вони вважають за доцільне розкрити цей термін як виконавчорозпорядчу за характером діяльність публічної адміністрації (виконавчих органів державної влади та виконавчих органів місцевого самоврядування), що здійснюється на професійній основі з широким залученням недержавних партнерів при реалізації важливих для суспільства або місцевого населення рішень (в сфері ЖКГ, соціальній сфері, транспортного обслуговування населення, благоустрою територій, виконання законів та інших нормативних актів, які регулюють та регламентують суспільні відносини).

Ще одним важливим аспектом, що розкриває зміст публічної влади, а отже, сутнісну природу публічного управління, й на якому роблять наголос у вітчизняній фаховій літературі, є характер відносин між суб'єктом керування і об'єктом управління як складових елементів системи управління державою.

У сучасній демократичній організації суспільного життя участь в управлінському процесі, окрім спеціальних інститутів держави та органів місцевого самоврядування, беруть також і численні неурядові та приватні (бізнесові) організації. У зв'язку з цим деякі вітчизняні науковці трактують поняття публічного управління як синтез управляючого впливу та гласної (публічної) взаємодії апарату державного управління і суспільства при прийнятті важливих для суспільства рішень, дій; як відкриту публічну сферу суспільних інтересів, в якій всі соціальні інститути, громадяни можуть виступати не лише в ролі об'єктів управління, а й суб'єктами, автономними одиницями у відносинах з органами влади та управління [8, с. 11]. Інакше кажучи, основна ідея публічного управління з такої позиції є у тому, що управління суспільством проводиться разом із суспільством, де різноманітні організації, профспілки та інші інститути громадянського суспільства, комерційні установи, інші юридичні і приватні особи можуть виступати партнерами публічної влади у вирішенні питань, важливих для суспільства у цілому, або для місцевого населення шляхом: соціального і державноприватного партнерства, участі у роботі до-

радчочо консультативних органів при публічних органах влади, надання пропозицій останнім через інструмент звернень, здійснення громадського контролю управлінських рішень тощо [15, с. 95-96].

На нашу думку, використання поняття «публічне управління», на відміну від «державного управління», наголошує: по-перше, на тому, що поняття «державне управління» пов'язане з вирішенням проблем державної організації й регулювання громадського життя, а поняття «публічне управління» характеризує нові взаємовідносини між державою і суспільством щодо задоволення суспільних інтересів і потреб, на зменшенні державного втручання в суспільні справи, в життя суспільства; по-друге, на залученні населення у вирішення спільних публічних справ, опорі на ініціативу громадян й їхню самостійність; по-третє, на формуванні такої системи управління, при якій державні службовці ставляться до громадян як до клієнтів, надаючи послуги, які ті хочуть отримати, подібно тому, як приватні підприємства обслуговують своїх споживачів.

Висновки. Таким чином, розуміння терміну публічного управління у вітчизняній науковій літературі вибудовується головним чином через розкриття сутності таких понять, як «публічний», «публічна влада», а також аналіз характеру взаємодії між суб'єктами і об'єктами публічного управління в сучасних умовах суспільного розвитку.

Проведений аналіз дозволяє стверджувати, що публічне управління відрізняється від державного характером влади, мірою втручання держави в життя суспільства (тобто там, де втручання необхідне, бажане, доцільне й де воно неприпустимо), керуючими державними і недержавними суб'єктами, можливістю активної участі громадян з опорою на їх ініціативу і самостійність у вирішенні спільних публічних справ через різні засоби партиципації, рівного доступу громадян до інформації, яка забезпечує прямі та зворотні зв'язки керуючих і керованих, формуванні системи управління, при якій головна мета органів влади – це надання якісних послуг своїм споживачам (громадянам).

Стаття надійшла до редакції: 10.07.2018 р.

used in Ukraine. The identification of these concepts leads to a certain confusion in the sense of such phenomenon as «public administration», which is considered inadmissible in the context of the need to form a stable categorical apparatus. It is proved that these concepts should not be used as identical, they require a thorough study in Ukraine and systematization of existing work.

The necessity to study the process of formation of public administration in Ukraine, its specificity and the dynamics of the concept change and possible variants of development perspectives with the consideration of all possible trends in the field of management of the public and public sphere is substantiated. The use of the proposed approaches of domestic researchers regarding the notion and content of «public management» as a complex, multi-faceted and ambiguous phenomenon in the public sphere is one of the prerequisites for the formation of a common approach to understanding «public administration» in the context of certain aspects of public administration.

Keywords: *public administration, public administration, public administration, public policy.*

References

1. Amosov, O., & Havkalova, N. (2013) Modeli publicnoho administruvannia (arkhetypova paradyhma) [Models of public administration (archetype paradigm)]. Publichne upravlinnia : teoriia ta praktyka : zbirnyk naukovykh prats Asotsiatsii doktoriv nauk z derzhavnoho upravlinnia – Public Administration: Theory and Practice: a collection of scientific papers of the Association of Doctors of Sciences in Public Administration, Spetsialnyi vypusk, 122-130 [in Ukrainian]

2. Bazarna, O.V. (2012), Poniattia, sut, pryroda publicnoho upravlinnia ta derzhavnoho upravlinnia [The concept, essence, nature of public administration and public administration]. Retrieved from http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/VSunu/2012_1_2/Bazarna.pdf [in Ukrainian]

3. Barber, B. (2005), Sylna demokratiia: polityka uchasnytskoho typu [Strong Democracy: Participatory Type Politics]. Demokratiia:

Antolohiia Democracy: Anthology / O. Protsenko (Rec.) Kiev: Smoloskyp [in Ukrainian]

4. Kniaziev, V.M., & Rozputenko, I.V. (Ed.). (2011) Derzhavne upravlinnia. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia – Governance. Encyclopedia of Public Administration. (Vols. 1-8). Kyiv: NAPA [in Ukrainian]

5. Evtushenko, O.N., & Andriash, V.I. (2013), Derzhavne upravlinnia: [navchalnyi posibnyk u 3-kh chastynakh]. Ch. 1. Osnovy teorii derzhavnoho upravlinnia – Public Administration: [tutorial in 3 parts]. Part 1. Fundamentals of the theory of public administration. Mykolaiv, Vyd-vo ChDU im. Petra Mohyly [in Ukrainian]

6. Meltiukhova, N., (Eds.). (2010) Zarubizhnyi dosvid publicnoho administruvannia : metod. rek. [Foreign experience of public administration: method. rivers]. K., NADU [in Ukrainian]

7. Kiliievych, O. (2003), Anhloukrainskyi hlosarii terminiv i poniat z analizu derzhavnoi polityky ta ekonomiky [English-Ukrainian glossary of terms and concepts from the analysis of state policy and economy]. K., Vyd-vo «Osnovy» [in Ukrainian]

8. Kovbasiuk, Yu.V., & Holub, V.V. (2013), Modernizatsiia derzhavnoho upravlinnia ta detsentralizatsiia vlady v konteksti realizatsii reformy «Zamozhne suspilstvo, konkurentospromozhna ekonomika, efektyvna derzhava»: navch.-metod. materialy [Modernization of public administration and decentralization of power in the context of the implementation of the reform «Prosperous society, a competitive economy, an effective state»: a teaching method. materials]. K., NADU [in Ukrainian]

9. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian]

10. Latynsko-ukrainskyi slovar dlia serednikh shkil (uklad. Yulian Kobylianskyi). (1912). Viden [in Ukrainian]

11. Martynenko, V.M. (2010), Demokratychnе vriaduvannia: problemy teorii ta praktyky [Democratic Governance: Problems of Theory and Practice]. Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka : Zb. nauk. prats – Public Administration: Theory and Practice: Assoc. sciences works. 1, 16-22 [in Ukrainian]

12. Melnyk, A.F. (2009), Derzhavne upravlinnia : pidruchnyk [Public administration: a textbook]. Kyiv, Znannia [in Ukrainian]

13. V. Yaremenko, O. Slipushko, K., (Ed.). (2000) Novyi tлумachnyi slovnyk ukrainskoi movy: u 4t. 42000 sliv [New Explanatory Dictionary of the Ukrainian Language: 4t. 42,000 words]. Kiev: Aconit [in Ukrainian]

14. Zahorskyi, V.S. & Teleshun, S.O. (2011) Publichne vriaduvannia i publichne administruvannia. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia: u 8 t. [Public administration and public administration. Encyclopedia of Public Administration: 8 t.]. Lviv, LRIDU NADU [in Ukrainian]

15. Pukhal O., & Tiutiunyk I. V. (2015), Teoretyko-metodolohichni pidkhody vyznachennia sutnosti poniattia publichnoho upravlinnia [Theoretical and methodological approaches to the definition of the essence of the concept of public administration], Investytsii: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience, 18, 93-97 [in Ukrainian]

16. Rybak A.I. (2011), Stan ta perspektyvy reformuvannia publichnoi administratsii v Ukraini [The state and prospects of public administration reform in Ukraine], Hileia: naukovyi visnyk. Zbirnyk naukovykh prats – Gilea: Scientific Bulletin. Collection of scientific works. 47, 594-602 [in Ukrainian]

17. Melnychuk, O.S. (Eds.). (1997) Slovnyk inshomovnykh sliv [Dictionary of foreign words] Kiev [in Ukrainian]

18. Shapoval, V.M. (1997), Katehoriia «orhan derzhavnoi vlady» v konstytutsiinii teorii i praktytsi [Category «body of state power» in constitutional theory and practice]. Proceedings from MIIM'97: Ideolohiia derzhavotvorennia: Istoriia i suchasnist: materialy nauk.-prakt. konf. – Ideology of state-building: History and modernity: materials of sciences.-practice. conf. (pp. 178-180) Kyiv: Heneza [in Ukrainian]

19. Sharii, V.I. (2012), Kharakterystyka svitovykh tendentsii rozvytku mistsevoho samovriaduvannia [Characteristics of the World Trends in the Development of Local Self-Government]. Publichne administruvannia: teoriia i praktyka : elektronnyi zbirnyk naukovykh prats – Public Administration: Theory and Practice: an electronic collection of scientific works, 1(7) Retrieved from [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2012-01\(7\)/12svirms.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2012-01(7)/12svirms.pdf) [in Ukrainian]

20. Shemshuchenko, Yu. S. (2003) Iurydychna entsyklopediia : v 6 t. [Law Encyclopedia: 6 toms.] (Vol. 5 : P-S) K., «Ukr. entsykl.» [in Ukrainian]

Received: 10.07.2018.

Відомості про авторів / Information about the Authors

Андріяш Вікторія Іванівна: Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Victoria Andriyash: Institute of Public Administration Black Sea National University of Petro Mohyla: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID. ORG/ 0000-0001-5294-7456

E-mail: andriyash_v2017@ukr.net

Євтушенко Олександр Нікіфорович: Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Alexander Evtushenko: Institute of Public Administration Black Sea National University of Petro Mohyla: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID.ORG/ 0000-0002-5161-3312

E-mail: alnievt@ukr.net

УДК 35.072.2.071.6:005.57+316.7(477)

DOI <https://doi.org/10.26693/pard2018.01.12>

ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ І КОМУНІКАТИВНОЇ КУЛЬТУРИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ УКРАЇНИ

Багмет М.О., д-р іст. наук, професор,
Інститут державного управління, Чорноморський національний
університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

Хоржевська І.М., канд. психол. наук, доцент кафедри психології,
Чорноморський національний університет імені Петра Могили,
м. Миколаїв, Україна

Малікіна О.А., ст. викладач,
Інститут державного управління, Чорноморський національний
університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

У статті проаналізований внесок зарубіжних і вітчизняних дослідників у вивчення проблем професійної та комунікативної культури. Значна увага приділена охарактеризуванню особливостей реформування професійної і комунікативної культури в Україні в умовах здійснення децентралізації влади та імплементування євроатлантичних критеріїв і стандартів. Проілюстровані зовнішні та внутрішні фактори впливу на реформування професійної і комунікативної культури у працівників публічного управління й адміністрування.

Особлива увага надається відображенню пошуків шляхів здійснення позитивних перших кроків щодо творчого запровадження в Україні досвіду країн членів ЄС, зокрема представників Вишеградської групи (Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина) у справі покращення управлінських послуг шляхом реформування професійної і комунікативної культури.

У ході характеризувannya механізмів впливу якості професійної та комунікативної культури представників публічного управління і

адміністрування зосереджується увага на актуальність проблеми, пов'язаної із тривалим існуванням гібридної війни, анексією Криму, окупацією Донбасу і наявністю зони ООС. Названі й інші аргументи, які обумовлюють необхідність зосередження зусиль представниками державної влади і посадовими особами органів місцевого самоврядування в ході реформування професійної і комунікативної культури на необхідність зміцнення безпеки та оборони української держави.

Автори науково обґрунтували пропозиції для керівників державних структур і органів місцевого самоврядування та активістів об'єднаних громад відносно створення умов з метою посилення результативності у справі моделювання професійної та комунікативної культури.

Висновки, сформульовані елементи подальшого реформування й оновлення систем здійснення професійної і комунікативної культури викличуть зацікавленість у працівників публічного управління, державних і громадських діячів, науковців та всіх тих, кому не байдужа результативність професійної і комунікативної культури в ході здійснення децентралізації влади та євроатлантичних процесів у сучасній Україні.

Ключові слова: механізми публічного управління, професійна та комунікативна культура, компетенції, децентралізація влади, євроатлантичні процеси.

В умовах реформування публічного управління значна увага приділяється зміцненню у державних та посадових осіб органів місцевого самоврядування основ професійної та комунікативної культури з метою забезпечення оперативного і якісного надання громадянам України управлінських послуг з урахуванням сьогоденних реалій.

У даному контексті особливого значення набуває професійна і комунікативна культура як система матеріальних та духовних цінностей, переконань, вірувань, уявлень, очікувань, проявів, що взаємодіють між собою. Саме на ці чинники нині вказують фахівці різних соціогуманітарних наук і, насамперед, державні управлінці, соціологи та психологи.

В останні роки дослідження вказаної проблеми набуло широкого резонансу в зарубіжній науці. Істотний внесок у вивчення названих питань зробили І. Ансофф, М. Армстронг, П. Вейл, М. Грачов, К. Камерон, Ф. Котлер, А. Маслоу, Б. Мільнер, Т. Пітерс, Р. Рюттенгер, Г. Саймон та ін.

Серед вітчизняних науковців, що досліджують різноманітні аспекти професійної та комунікативної культури слід виділити Н. Артеменко, Т. Василевську, Н. Власову, С. Демешко, Ю. Жадан, В. Князева, А. Кукулю, О. Руденко, М. Таран, які аналізують різні аспекти культури в публічному управлінні. Взаємозв'язок професійної і комунікативної культури в контексті управлінської діяльності в умовах здійснення децентралізації влади в Україні та реалізації євроатлантичних процесів досліджують в своїх працях В. Авер'янов, Г. Атаманчук, М. Багмет, В. Бакуменко, Б. Гасвський, О. Євтушенко, В. Ємельянов, В. Ігнатов, А. Іонова, В. Кабаненко, Ю. Кальниш, І. Мейжис, Н. Нижник, Ю. Палагнюк, В. Ребкало, М. Рудакевич, Л. Сергєєва, С. Серьогін, С. Сорока, С. Хаджирадєва, В. Цветков та ін.

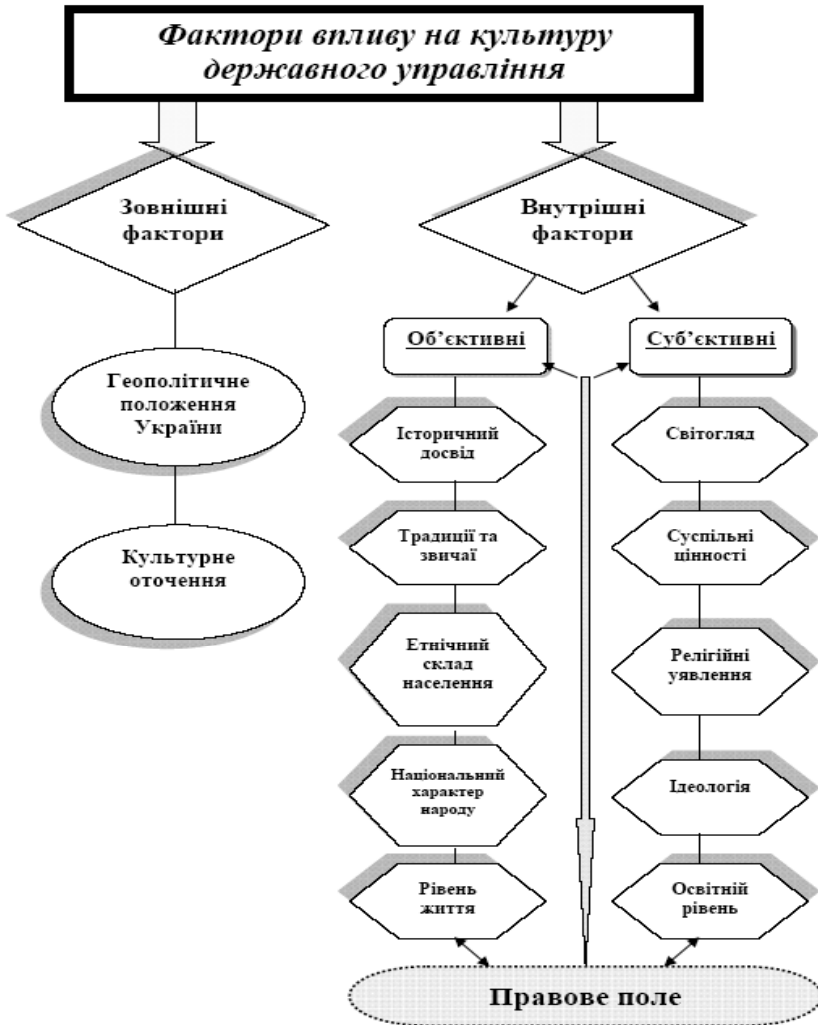
Окремо варто виділити напрацювання вітчизняних психологів, таких як: Г. Балл, С. Максименко, В. Панок, В. Рибалка, О. Чебикін, які розглядають психологічні напрями професійної і комунікативної культури у публічній сфері. Аналіз опублікованих джерел, вивчення вітчизняних теоретичних та практичних доробок засвідчує необхідність подальшого дослідження проблеми формування управлінської професійної та комунікативної культури в сучасних реаліях.

Це і обумовило мету підготовки статті, яка присвячена:

- висвітленню теоретико-методологічних питань управлінської професійної та комунікативної культури у публічній сфері;
- дослідженню практичної галузі застосування норм і положень професійної та комунікативної культури і окреслення її складових частин;
- аналізуванню вирішення управлінських рішень, які стосуються проблем професійної та комунікативної культури в кризових ситуаціях, різних нестандартних умовах, насамперед пов'язаних із проявами гібридної війни;

- обґрунтуванню основних напрямків вдосконалення управлінської професійної та комунікативної культури в ході подальшого реформування різних сфер суспільного життя в Україні.

Сподіваємося, що у роз'ясненні намірів авторів статті допоможуть свідчення, поміщені у наступній таблиці:



Варто наголосити, що вказані як зовнішні, так і внутрішні фактори впливу на формування професійної і комунікативної культури у державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування можуть спрацювати лише тоді, коли політики, вчені і практики будуть їх використовувати лише у системі, бо по одинці їх роль і значення можуть і не бути ефективними. Тим паче сьогодні потрібно враховувати й те, що вони будуть використовуватись в умовах, пов'язаних з анексією Росією Криму та здійснення гібридної війни.

Століттями у суспільній свідомості формувалося уявлення про управління і про керівників як про привілейований прошарок, що керує суспільством та окремими об'єктами на імперативних принципах. Не випадково тому об'єкт управління, тобто народ чи окремо взята спільнота, група, колектив, вважав цілком природним наділяти своїх керівників доленосними функціями, що перетворюють їх, по суті, на «власників» управління, хоча такого капіталу взагалі-то не існує. Не таємниця, що і сьогодні в Україні значна частина населення пов'язує рівень свого життя з діяльністю управлінського корпусу країни, із діяльністю Президента, Прем'єр-міністра, Верховної Ради, керівників державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, а в діяльності трудових колективів – із безпосередніми керівниками.

Останнім часом світова практика, зокрема в галузі публічного управління, створила новий тип керівника, наділивши його відповідними функціями, а ті привілеї, що історично супроводжували цей вид діяльності, перетворила у виробниче явище. Управління, поступово втративши статус звичайної привілейованості, реально перетворилося у найбільш ефективну форму досягнення бажаного результату, у вид високопродуктивної діяльності, що створює продукт, який не має собі рівних за прибутковістю. Тобто організація, як найвище призначення управління, набула матеріального еквіваленту і зіткнулася з панівним стереотипом: це тепер уже не набір статусних привілеїв, а вид продуктивної діяльності, що оцінюється за визначеними критеріями вироблених продуктів, ринковою вартістю тощо.

В українському суспільстві відбуваються суттєві метаморфози в системі публічного управління та менеджменту. Так, в даний

час вже не є такими важливими цінностями, як слухняність, ієрархія, централізація. На передній край вийшли такі цінності, як самовизначення, орієнтація на потреби, активність, амбіційність, творчість, здібність до швидкого реагування, компромісу тощо.

Якщо раніше, за Максом Вебером, ідеальний бюрократ уникав ризикових дій, намагався не допустити будь-яких помилок, не поважав підлеглих та не мав бажання вдосконалюватися [1], то в умовах незалежної України, в ході переходу до децентралізації та імплементації євроатлантичних стандартів всім керівникам необхідно враховувати вище вказані внутрішні та й зовнішні фактори, щоб плідно вирішувати в колективах соціокультурні проблеми, залежно від рівня професійної та комунікативної культури.

Раніше, як зазначає Х.В. Хачатурян, в управлінській діяльності використовувалася така загальна технологія прийняття рішень: керівник, тобто «начальник», завжди намагався перед колективом формувати основні завдання, формулювати цілий ряд питань, пов'язаних з тим, що і кому як треба діяти, хто буде це реалізовувати і в який термін та кількості, що це принесе для колективу, підрозділу і т. д. До того все це розписувалося керівником у просторі, часі, по ресурсах та виконавцях [2].

Такий підхід вписується в певну логічну модель прийняття рішень. Існують й інші типи логічних моделей, зокрема раціональна і правова.

Реформування в сучасній Україні, здійснення різнопланових революційних змін, перехід до демократичних управлінських принципів запровадження євроатлантичних стандартів обумовлюють зосередження зусиль на вивчення питань, пов'язаних із необхідністю розгляду факторів впливу на формування і розвиток у державних службовців умотивованої соціокультурної поведінки та моделювання.

Взагалі, проблема формування професійної і комунікативної культури є дуже складним процесом і не може бути вирішена без врахування результатів створення правової демократичної держави та зміцнення в умовах глобалізму оборонно-безпекових рішень, насамперед, реалізація Закону України «Про національну безпеку» [3].

Назва статті зобов'язує хоча б лаконічне роз'яснення тлумачень дефініцій «професійна» і «комунікативна» культура. Професійна культура розглядається як ступінь володіння професією, тобто способами і прийомами вирішення професійних завдань на основі сформованості духовної культури особистості. Професійна культура особистості передбачає засвоєння професійних знань, професійну компетентність, сформованість професійно значущих якостей, які необхідні для участі у подальшій діяльності. Складовою частиною професійної культури є комунікативна культура. Існує ряд визначень комунікативної культури. Найпростіше – це вміння слухати і розуміти почуте, вміння ясно і переконливо викладати свої думки, слухати співрозмовників, чітко відповідати на запитання, дохідливо виступати в різних аудиторіях. Отже, комунікативна культура може розглядатися як психологічно-моральний зорієнтований засіб комунікацій, що забезпечує афективно-інформуючий обмін між людьми, опосередковує їхню взаємодію та взаємовплив, уможливує міжособистісне сприйняття та взаєморозуміння.

Таким чином, сучасний ритм життя потребує творчого впровадження раніше вказаних зовнішніх і внутрішніх факторів впливу на формування професійної і комунікативної культури у державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Сьогодні фахівцями публічного управління й адміністрування мають бути неординарні особистості з високим рівнем відповідальності, відчуттям нового та вмінням йти на розумний ризик, високою працездатністю, комунікативністю. Від управлінських кадрів вимагається висока громадянська зрілість, глибокі спеціальні та юридичні знання, здатність забезпечити предметність, конкретність і оперативність в управлінні, тобто високий професіоналізм [4].

І хоча потрібно вирішувати цілу низку інших проблем, пріоритетними мають бути питання наукової розробки і практичної реалізації основних питань кадрової політики взагалі та управлінської культури зокрема.

Важливе значення у окресленні питання професійної і комунікативної культури мають такі компетентні виміри як

оволодіння глибокими знаннями з теорії і практики публічного управління, основ менеджменту і політичного маркетингу, соціології, загальної і соціальної психології, педагогіки, етики і естетики тощо.

Одним словом фахівцям з публічного управління та адміністрування варто звертати увагу на формування рис, які сформульовані О. Іщенко так[5;с.21-28]:

- постійно працювати над підвищенням свого теоретичного і професійного рівня;
- розумітися в процесах і явищах суспільного життя;
- аналізувати й узагальнювати практику роботи;
- підходити до вирішення всіх питань, виходячи із широких громадянських позицій;
- знаходити і підтримувати все нове, прогресивне;
- розбиратися в людях та їх настроях, попереджувати і розв'язувати конфліктні ситуації у колективах;
- конкретно керувати людьми, доводити розпочату справу до кінця, контролювати роботу людей, добиватися єдності слова і діла;
- налагоджувати і підтримувати ділові взаємовідносини з іншими державними службовцями;
- ефективно планувати свою роботу;
- передбачати соціально-політичні, виховні наслідки рішень, що приймаються;
- прогнозувати виникнення нових проблем, труднощів у вирішенні тих чи інших завдань у найближчій перспективі;
- готувати програму вивчення певного питання;
- оперативно вирішувати питання із взаємодіючими державними та іншими органами;
- творчо підходити до справи;
- брати на себе відповідальність за свої рішення;
- робити правильні висновки із критики, критично оцінювати досягнуті результати, визнавати свої помилки і спокійно їх усувати.

Крім того, потрібно добре знати державну (українську) мову і, щонайменше, одну з іноземних мов на рівні професійного та побутового спілкування, а також оволодіти стилістикою офіційних документів та правилами діловодства та інформаційних технологій.

Що стосується шляхів поліпшення якості формування професійної та комунікативної культури у сфері публічного управління і адміністрування, то одним з пріоритетних напрямків в умовах децентралізації влади в Україні є запровадження нового типу взаємовідносин між громадянами і органами виконавчої влади і, зокрема, представниками новостворених об'єднаних громад. Сьогодні перед керівними особами державних органів влади, і особливо перед лідерами об'єднаних громад, стоїть першочергове завдання щодо детального ознайомлення з позитивними результатами запровадження в країнах ЄС, насамперед членами Вишеградської групи (Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина) з метою створення реальних умов по забезпеченню дотримання належного захисту прав і свобод громадян, які проживають на території тих чи інших громад.

Серед актуальних завдань в контексті формування нових рис професійної і комунікативної культури є внесення змін у законодавчу та нормативно-правову базу, яка б включала реформування механізмів та моделювання змін у зміцнення основ професійної і комунікативної культури. В даному плані варто погодитися з думкою вчених під керівництвом В. Князева, які в узагальненому вигляді сформулювали свої думки таким чином:

«Такий підхід потребує якісно нового погляду на сутність та цільову орієнтацію виконавчої влади. Цей погляд полягає у розумінні того, що виконавча влада має бути спрямована не стільки – як було традиційно – на організацію управління суспільними справами з боку держави, скільки на виконання державою функцій щодо:

- створення належних умов для повноцінної реалізації громадянами своїх прав і свобод;
- професійне надання населенню (фізичним і юридичним особам) різноманітних управлінських послуг;
- здійснення цілеспрямованого «внутрішнього» контролю за виконанням управлінськими органами, їх посадовими особами, покладених на них обов'язків, стосовно забезпечення прав і свобод громадян;
- вжиття відповідних комунікативних заходів адміністративного реагування у випадках оскарження громадянами рішень та дій, що порушують їх права і свободи.» [6; с. 117-118]

Сьогодні під час здійснення децентралізації влади в Україні та імплементації євроатлантичних критеріїв і стандартів у справі зміцнення засад і норм професійної і комунікативної культури доцільно науково обґрунтувати і сучасну стратегію управлінської культури, яка включає наступні принципи:

- володіння інформацією: той, хто володіє досить значною і структурованою інформацією, має більшу владу;
- демонстрація найкращих сторін: ця тактика спрямована на скорішу демонстрацію себе з кращого боку для привертання уваги, якщо позитивна увага досягнута, можна переходити до складніших проєктів;
- ухилення від невиважених дій: не привертаючи до себе зайвої уваги, повільно але цілеспрямовано закріплювати своє становище і завойовувати довіру оточуючих. Стратегія спрямована на поступове просування до цілі, замість спроб одразу ж, наскоком, здійснити намічене. Одна невеличка поступка при цьому може стати значним підґрунтям для досягнення у подальшому стратегічної переваги;
- своєчасна реакція на новини: саме новини, зазвичай, знаходяться у центрі управлінської уваги.

Безперечно від ступеня формування управлінської культури залежить і ефективність професійної і комунікативної культури, яка в свою чергу впливає на реформування всієї системи публічного управління і адміністрування.

Разом з тим, враховуючи те, що професійна і комунікативна культура є справжнім мистецтвом управління не лише підлеглими, а й формування та зміцнення позитивних рис і якостей у кожного управлінця, то варто сформулювати такі методичні та організаційні рекомендації, які включають наступні напрями:

- необхідно заохочувати інноваційні підходи до організації підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації представників публічного управління, спрямувати всю систему навчання на зростання професіоналізму та комунікативної компетентності за рахунок оволодіння глибокими теоретичними знаннями, набуття практичних навичок і умінь;
- з метою покращення стилю роботи є потреба запровадження прозорості діяльності представників публічного управління,

посилення адміністративного, морального та інших заходів впливу на них щодо зловживань, бездіяльності, безвідповідальності, порушення законів та недисциплінованості;

- відпрацювати чітко регламентовані нормативно-правовими документами критерії оцінки професіоналізму та комунікативної компетентності, їх відповідності професійно-кваліфікаційним характеристикам посад представників публічного управління та адміністрування.

З метою включення до комплексного підходу реформування культури управління у фахівців публічного управління та адміністрування варто звернути увагу на такі фактори, які потребують виокреслення необхідності:

- чіткого розмежування повноважень органів виконавчої влади та місцевих об'єднаних громад, усунення дублювання повноважень та інші неузгодженості;

- розроблення дієвого законодавства, яке б регламентувало питання професійної та комунікативної культури в структурах публічного управління;

- ширшого залучення громадськості до обговорення та прийняття управлінських рішень;

- забезпечення умов для участі громадян в оцінці якості та культури надання управлінських послуг органами державної влади та керівниками місцевих громад;

- посилення ролі етичної та правової культури як складових професійної освіти представників публічного управління;

- створення умов для мотивації посадовців щодо свідомого додержання ними норм комунікативної культури та етики.

Таким чином, розгляд професійної культури як єдності характерних для нинішнього етапу управлінських знань, почуттів, цінностей, управлінських та організаційних відносин, творчої управлінської діяльності обумовлює наступний механізм її формування: формування знань, управлінських концепцій, проектів, програм тощо; розвиток управлінських відносин; мотивація творчої діяльності у сфері управління, утвердження поваги в суспільстві до суспільних інститутів, держави, законів, моралі, права; вироблення і впровадження управлінських технологій, які оптимізують сам

процес управління і об'єднують в єдине ціле управлінські знання, відносини, творчу діяльність, роботу суспільних інститутів. Отже, підвищення якості управління та ефективності управлінської діяльності в сучасних умовах здійснення децентралізації влади та запровадження євроатлантичних стандартів неможливе без належного теоретичного обґрунтування і пошуку практичних заходів по підвищенню рівня професійної та комунікативної культури.

В якості загального висновку, доцільно зазначити, що питанням формування культури управління в публічному управлінні та адмініструванні за роки існування державної незалежності України постійно приділялася значна увага. Однак в умовах здійснення децентралізації влади в Україні та імплементації євроатлантичних критеріїв й стандартів проблема формування і зміцнення професійної та комунікативної культури ще не отримала достатнього дослідження. Про це свідчать і матеріали вищепублікованої статті.

Здійснений аналіз вітчизняних і зарубіжних джерел, отримані результати практичних управлінських дій, а також використання результатів соціологічних моніторингів дозволяють зробити наступні висновки.

1. Перехід до демократичних принципів та імплементація євроатлантичних стандартів в умовах здійснення децентралізації влади в Україні обумовлює необхідність змін у формуванні професійної і комунікативної культури в публічному управлінні. Зростає суспільний запит на дослідження теоретичних та практично-прикладних питань управлінської культури з метою їх вдосконалення відповідно до реалій сьогодення.

Проведене дослідження дозволило з'ясувати, що проблеми професійної та комунікативної культури є одними з найважливіших аспектів особистої культури – комплексу знань про систему цінностей і мету діяльності організації, шляхи й засоби досягнення їх та правил і норм ділової поведінки, які визначають характер, зміст та найбільш ефективні засоби, форми і методи праці. Установлено, що на професійну і комунікативну культуру в публічному управлінні і адмініструванні впливають наступні фактори: 1) зовнішні – геополітичне положення та культурне оточення країни;

2) внутрішні – об’єктивні: історичний досвід держави, традиції та звичаї, національний характер народу, етнічний склад та рівень життя народу, правове поле; суб’єктивні: світогляд, суспільні цінності та релігійні переконання, рівень освіти населення, ідеологія.

Окреслено те, що професійна та комунікативна культура тісно пов’язана з інформаційною, економічною, правовою, політичною, психолого-педагогічною та організаційною культурою, що безпосередньо впливають на компетентність державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Це є основою створення нового типу управлінської культури, яка має стати переосмисленням управлінських відносин та запровадженням управління, що має бути зорієнтованим на співробітників. В свою чергу, застосування вище вказаних рис в ході формування професійної і комунікативної культури дозволить представникам публічного управління висловлювати свою точку зору та брати участь у прийнятті рішень в організації праці в контексті сучасних вимог до управлінської діяльності.

2. У результаті проведеного дослідження встановлено, що тривале існування гібридної війни, анексія Російською Федерацією Автономної Республіки Крим та міста Севастополь, тимчасова окупація українського Донбасу й існування зони ООС вимагають вирішення як безпекових, так і економічних, соціальних та інших нагальних проблем. А їх практична реалізація може здійснюватися фахівцями публічного управління лише на основі запровадження комплексного підходу та нових механізмів у справі оновленого формування професійної та комунікативної культури.

3. Виявлено, що з метою уникнення кризових ситуацій у публічному управлінні і адмініструванні необхідно забезпечити зростання професійної і комунікативної культури на державному рівні, організувати таке управління відповідно до вимог міжнародних стандартів у системі публічного управління якістю, системі публічного управління навколишнім середовищем та екологічною безпекою, системі публічного управління сертифікацією безпеки праці, системі публічного управління інформаційною безпекою.

4. Доведено, що для професійної і комунікативної культури на сучасному етапі розвитку України характерно зростання ролі со-

ціокультурного чинника у вирішенні проблем управління суспільством. На жаль, становлення нової культури публічного управління в Україні відбувається в умовах нерозвиненості демократичних традицій та у політичній боротьбі, наявності мультикультурності, поліетнічності народу, невизначеності ідеологічної складової професійної і комунікативної культури.

Правове поле, як фактор впливу на культуру публічного управління, виступає фундаментальною основою нормативного регулювання діяльності органів публічного управління та адміністрування. На жаль, сьогодні в Україні ще відсутній повний пакет законодавчих актів та організованих заходів, що визначають основи розвитку культури публічного управління. Крім того, існуючі організаційно-правові заходи не передбачають розробку стратегії формування культури публічно-управлінської діяльності, що гальмує процес демократизації Української держави. Частина правових документів та відповідних їм заходів є недосконалыми, що полягає у декларативності деяких положень, відсутності повного та вичерпного алгоритму застосування норм, пов'язаних з притягненням посадовців до відповідальності, обмеженості прав громадян оскаржувати протиправні дії або бездіяльність тих чи інших відповідальних осіб та у недостатньому залученні громадськості до прийняття і впровадження управлінських рішень.

5. Узагальнюючи результати проведеного дослідження, в статті зроблений висновок, що для подолання проблем на шляху розвитку і формування професійної та комунікативної культури у сфері публічного управління необхідно: чітко розмежувати повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, усунувши дублювання повноважень та інші неузгодженості; розробити дієве законодавство, що регламентує питання культури публічного управління в органах державної влади та місцевого самоврядування; ширше залучати громадськість до обговорення та прийняття управлінських рішень; забезпечити умови для участі громадян в оцінці якості по поданню управлінських послуг у сфері професійної і комунікативної культури органами державної влади та місцевого самоврядування; посилити роль етичної та правової складових професійної і комунікативної культури фахівців публічного управління і адміністрування; створити

Particular attention is paid to reflecting the search for ways and implementing positive first steps for the creative implementation in Ukraine of the experience of EU member countries, in particular representatives of the Visegrad Group (Poland, Czech Republic, Slovakia, Hungary) in improving management services through the reform of professional and communicative culture.

In the course of characterizing the mechanisms of the influence of the quality of the professional and communicative culture of representatives of public administration and administration, attention is focused on the relevance of the problem associated with the existence of a hybrid war, the annexation of the Crimea, the occupation of Donbass and the presence of a zone of environmental protection.

These and other arguments that necessitate the concentration of efforts by representatives of state authorities and officials of local self-government bodies in the course of reforming the professional and communicative culture, with the need to strengthen the security and defense of the Ukrainian state.

Conclusions, formulated elements of further reforming and updating the systems for the implementation of a professional and communicative culture will be of interest to public administration employees, state and public figures, scientists and all those who care for the effectiveness of professional and communicative culture in the process of decentralization of power and Euro-Atlantic processes in modern Ukraine.

Keywords: *mechanisms of public administration, professional and communicative culture, competences, decentralization of power, Euro-Atlantic processes.*

References:

1. Ansoff, I. (2015). Strategicheskoe upravlenie [Strategic management]. Retrieved from <http://www.alleng.ru/d/mark/mark047.htm>. [in Ukrainian].
2. Chebikin, O.Ya., & Koval'ova, O.O. (2009). Psihologichni osoblivosti formuvannya osnov profesijnogo imidzhu [Psychological peculiarities of forming the foundations of professional image]. Odesa [in Ukrainian].

3. Dauling, G.D. (2013). Reputaciya firmy: sozдание upravleniya i oценка ehffektivnosti [Reputation of firm: creation of management and estimation of efficiency]. Retrieved from <http://pr.pstu.ru/wp-content/uploads/2013/11>. [in Ukrainian].

4. Hachaturyan, H.V. (2016) Pereorientaciya derzhavnogo upravlinnya na potrebi gromadyan: nova evropejs'ka model' ta Ukrayina. [Reorientation of public administration to the needs of citizens: a new European model and Ukraine]. Retrieved from <http://www.kymu.edu.ua/vmv/v/08/khachaturian.htm> [in Ukrainian].

5. Horzhevskaya, I.M. (2015). Psihologichni osnovi profesijnoi kul'turi fahivcya [Psychological foundations of a professional culture specialist]. *Nauka i osvita - Science and education*, 7, 111-117 [in Ukrainian].

6. Ishchenko, O.M. (2009). Aktual'ni pitannya kadrovoi politiki na suchasnomu etapi [Topical issues of personnel policy at the present stage]. *Visnik Nacional'noi akademii derzhavnogo upravlinna pri Prezidentovi Ukraïni - Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 1, 21-28 [in Ukrainian].

7. Kameron, K. (2014). Diagnostika i izmenenie organizacionnoj kul'tury [Diagnosis and change in organizational culture]. Kiev [in Ukrainian].

8. Knyazev, V.M. (2017). Suchasni problemi derzhavnogo upravlinnya: doslidzhennya, tekhnologii, metodiki [Modern problems of public administration: research, technology, methodology]. Kiev [in Ukrainian].

9. Maksimenko, S.D. (2003). Psihologichni zasadi vzaemozv'yazku profesijnogo navchannya i rozvitku osobistosti majbutn'ogo fahivcya [The psychological principles of the relationship of professional training and the development of the personality of a future specialist]. Kiev [in Ukrainian].

10. Nakaz The ministry Justice of Ukraine «Zagal'ni pravila etichnoi povedinki derzhavnih sluzhbovciv ta posadovih osib misceвого samovryaduvannya» [On Approval of the General Rules of Ethical Behavior of Civil Servants and Local Self-Government Officials] zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16> [in Ukrainian].

11. Sajmon, G. (2018) Administrativna povedinka [Administrative behavior]. Kiev [in Ukrainian].

12. Veber, M. (2017). Tipy gosudarstva [State types]. Retrieved from http://socioword.ru/text/histori/web_gosp.html. [in Ukrainian].

13. Vejl, P. (2016). Iskusstvo menedzhmenta. [Art of management]. Retrieved from <http://www.zlib.su/beta3/ht> [in Ukrainian].

14. Zakon Ukrayiny «Ugoda pro Asociaciyu mizh Ukraïnoyu, z odnieï storoni, ta Yevropejskym Soyuzom, Yevropejskym spivtovarystvom z atomnoyi energiyi i yixnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoyi storony» [The Law of Ukraine Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand] zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=40-15> [in Ukrainian].

15. Zakon Verhovna rada Ukrayiny «Pro nacional'nu bezpeku Ukrayiny» [The Law of Ukraine about national security of Ukraine] zakon.rada.gov.ua. Retrieved from http://gavcom.ua/coutry/politics/nabuv_chinnosti_zakon_pro_nacionaliu_bezpeku_z11027.htm [in Ukrainian].

Received: 02.06.2018.

Відомості про авторів / **Information about the Authors**

Багмет Михайло Олександрович: Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Bagmet Mykhaylo: Institute of Public Administration Black Sea National University of Petro Mohyla: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID.ORG/ 0000-0003-2386-4488

E-mail: bagmet@gmail.com

Хоржевська Інна Михайлівна: Чорноморський національний університет імені Петра Могили вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Horzhevska Inna: Black Sea National University of Petro Mohyla: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

E-mail: innahorzhevska@gmail.com

Малікіна Оксана Анатоліївна: Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Malikina Oksana: Institute of Public Administration Black Sea National University of Petro Mohyla: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID.ORG/0000-0002-3377-3443

E-mail: oks_i_mal@ukr.net

УДК 341.231.14.:340.134-053.13

DOI <https://doi.org/10.26693/pard2018.01.06>

НОРМАТИВНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВА НА ЖИТТЯ ДИТИНИ НА ПРЕНАТАЛЬНІЙ СТАДІЇ РОЗВИТКУ

Дерега В.В., канд. політ. наук., доцент,
Інститут державного управління, Чорноморський національний
університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

У статті досліджуються нормативні основи державної політики у сфері захисту права на життя дитини на пренатальній стадії розвитку. Викладені основні закріплені у міжнародному праві і в законодавстві демократичних держав гарантії прямого правового визнання дитини на пренатальній стадії розвитку людським індивідом, який володіє людською гідністю та правом на життя. У цьому контексті розглядаються Декларація прав дитини, рекомендації ПАРЕ, статті Сан-Хосе, Конвенція про права дитини, Американська конвенція з прав людини, конституції Ірландії, Угорщини, Словацької Республіки та інші документи. Підкреслюється необхідність закріплення цих норм і в українському законодавстві, а також проведення відповідної державної політики.

Ключові слова: право на життя, ембріон, майбутня дитина, правовий статус людського ембріона, пренатальний етап розвитку людини, конституційно-правовий захист права на життя майбутньої дитини.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Головним обов'язком держави є захист права людини на життя, адже саме це право є основним, всі інші права і свободи є похідними від нього.

Держава зобов'язана охороняти людське життя від будь-яких протиправних посягань та інших загроз, забезпечувати правові, соціальні, економічні, екологічні та інші умови для нормального, повноцінного і гідного людини життя. Похідними природного

невід'ємного права людини на життя є право на життя дитини, що знаходиться на пренатальній стадії розвитку.

Саме дитина при будь-яких обставинах має бути серед тих, хто першим одержує соціальний захист і допомогу, оскільки постійна турбота про дітей - неодмінна умова збереження і розвитку народу, держави, світового співтовариства в цілому.

Ця тема актуалізується ще й тим, що для багатьох країн сьогодні демографічний спад є однією з найбільш серйозних загроз як територіальній цілісності, так і самому існуванню державності. Все більш очевидно, наскільки важливий комплекс правових заходів щодо створення та забезпечення механізму реалізації і захисту прав та свобод дитини, головне з яких – право народитися як складова права на життя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сутність права на життя в цілому та право на життя дитини на пренатальній стадії розвитку розглядається в роботах вчених І. Понкіна, В. Єремяна, М. Кузнецова, К. Свитнєва, Н. Беседкіної, С. Журсімбаєва, С. Булецького, В. Ватраса та інших. Проблеми конституційного та правового захисту права на життя ненародженої дитини в Україні розглянуто в роботах дослідників Л. Любіча, С. Тесебенко, Г. Резніка, О. Гончаренко, А. Куліша, К. Левандовського та інших. Незважаючи на значну увагу науковців, ці проблеми потребують значної уваги та подальшого вивчення, що й обумовило вибір теми даного дослідження.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою даної роботи є визначення нормативних основ державної політики у сфері захисту права на життя дитини на пренатальній стадії розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження. Рівень розвитку сучасної медицини породив ряд проблем, пов'язаних з реалізацією права на життя і на охорону здоров'я, що вимагають свого правового вирішення. Йдеться про такі проблеми, як штучне запліднення, сурогатне материнство, наукові експерименти з людськими ембріонами і ін., пов'язані з народженням дитини, аборти. Як сказано в Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи N 1046 від 24.09.1986 «Про використання людських ембріонів і плодів в діагностичних, лікувальних, наукових, промислових і комерцій-

них цілях» [1], «прогрес зробив особливо хитким правовий статус людського ембріона і людського плоду, і їх правовий статус в даний час не встановлено законодавчо» (пункт 6), «немає ніяких адекватних положень, що регулюють використання живих або мертвих ембріонів і плодів» (пункт 7) та «людський ембріон і плід мають розглядати при будь-яких обставинах з повагою людської гідності» (пункт 10). Тобто, іншими словами, на сучасному етапі є гостра необхідність законодавчого встановлення правового статусу людського ембріона і саме з точки зору поваги людської гідності. Чи треба говорити про те, що знищення людського ембріона або плода ніяк не може відповідати дотриманню людської гідності. Цим тезам зазначеної Рекомендації цілком відповідає уявлення про ембріоні як початку нового життя, а не частини організму матері, бо людина, як нова істота (біологічний індивідум), виникає відразу після злиття батьківських статевих клітин.

Правове визнання дитини на пренатальній стадії розвитку (в тому числі – на будь-якому етапі внутрішньоутробного розвитку) в якості суб'єкта права на життя, виражене в ряді положень міжнародних правових актів, а також підтверджується законодавчо закріпленими гарантіями в правових системах багатьох зарубіжних держав.

У цьому контексті необхідно, в першу чергу звернути увагу на засадничі документи в цій сфері. Так, Преамбула «Декларації прав дитини» [2] говорить: «беручи до уваги, що дитина внаслідок її фізичної і розумової незрілості, потребує спеціальної охорони і піклування, включаючи належний правовий захист, як до, так і після народження». Принцип 4 Декларації свідчить: «Дитина має користуватися благами соціального забезпечення. Їй має належати право на здорове зростання і розвиток; з цією метою спеціальні догляд і охорона мають бути забезпечені як їй, так і її матері, включно з належним допологовим і післяпологовим доглядом», таким чином закріплюється право на отримання відповідного медичного обслуговування ще до народження.

Стаття 4 під назвою «Право на життя» Американської конвенції про права людини (укладена в м Сан-Хосе 22.11.1969) встановлює: «Кожна людина має право на повагу до свого життя. Це право захищається законом і, як правило, з моменту зачаття. Ніхто не може бути свавільно позбавлений життя» [3].

4 квітня 1997 року в Ов'єдо (Іспанія) була прийнята Конвенція про захист прав і гідності людини у зв'язку із застосуванням досягнень біології та медицини: Конвенція про права людини та біомедицину [4]. У статті 18 Конвенції «Дослідження на ембріонах *in vitro*» стверджується:

1. Якщо закон дозволяє проводити дослідження на ембріонах *in vitro*, він мусить передбачати належний захист ембріона.

2. Створення ембріонів людини в дослідницьких цілях забороняється.

У 1987 році Всесвітня медична асоціація прийняла Заяву про штучне запліднення і трансплантації органів, в якій закликала всіх лікарів «діяти з дотриманням етичних норм, проявляючи належну повагу ... до ембріону з його зародження» [5].

Норми, які захищають право ненародженої дитини на життя, закріплені в Конституціях багатьох європейських держав.

У цьому контексті на особливу увагу заслуговує Основний Закон Угорщини [6] - найновіша Конституція серед держав-членів Європейського Союзу, яка була підписана Президентом держави 25 квітня 2011 року та з 1 січня 2012 року набула чинності. В Основному Законі Угорщини висловлюється повага до людського життя і необхідність її особливого захисту. Так, в статті II розділу «Свобода і відповідальність» закріплюється: «Людська гідність недоторкана. Кожен має право на життя і людську гідність, життя зародка захищене з моменту зачаття».

У пункті 1 статті L відзначається, що Угорщина захищає інститут шлюбу між чоловіком і жінкою як добровільно встановлені подружні стосунки, а також сім'ю як основу збереження нації. У наступних пунктах зазначено, що Угорщина підтримує народження дітей, захист сімей регулюється кардинальним законом. Ці положення свідчать про прагнення до захисту сім'ї і гетеросексуального шлюбу. Заборона діяльності, спрямованої на евгеніку, знайшла своє вираження в положеннях статті III: «Забороняється евгенічна практика, спрямована на відбір людей, використання людського тіла або його частин як джерело наживи, а також клонування людей». Ці та інші положення захищають традиційні сімейні та релігійні цінності і відображають орієнтацію на національні інтереси угорського народу.

Принципи поваги до людського життя відображені і в законодавчих документах інших європейських держав, а також в міжнародному праві.

Наприклад, стаття 40 Конституції Ірландії [7] говорить: «Держава визнає право на життя ненародженого і, маючи на увазі рівне право на життя матері, гарантує у своїх законах повагу цього права і по можливості захищає і підтримує його своїми законами». В Конституції Словаччини друге речення ч. 1 ст. 15 говорить: «Кожен має право на життя. Людське життя гідне охорони ще до народження» [8]. Безумовно, принцип права на життя насправді є міцною основою для держави, і нерозривно пов'язаний з конституційним оголошенням цінності людської гідності.

Головним документом на захист життя називають «Статті Сан-Хосе» (San Jose Articles) [9], які були представлені 6 жовтня 2011 року на брифінгу в прес-центрі ООН. Статті Сан-Хосе створені групою, в яку увійшов 31 експерт в галузі міжнародного права, міжнародних відносин, міжнародних організацій, охорони здоров'я, медичної науки та управління. Серед підписантів – професори права, філософи, парламентарії, послы, фахівці в області прав людини і делегати Генеральної Асамблеї ООН. Мета статей Сан-Хосе полягає в тому, щоб показати, що ненароджені діти вже захищені міжнародними договорами про права людини, і уряди мають почати захищати ненароджених дітей, використовуючи міжнародне право. Так, в статтях 1-4 документа сказано, що науково встановленим фактом є початок нового людського життя в момент зачаття, а також, що «кожне людське життя – це нерозривне ціле, починається в момент зачаття і проходить різні етапи до смерті. У науці цим етапам даються різні найменування, такі як «зигота», «бластоцист», «ембріон», «плід», «немовля», «дитина», «підліток» і «дорослий». Це не змінює наукового консенсусу, згідно з яким в будь-який момент свого розвитку кожен індивідум є живим представником людського роду. Кожна ненароджена дитина, з моменту свого зачаття, за своєю природою людина. Всі людські істоти, як представники людського роду, мають право на визнання своєї невід'ємної гідності і захист своїх невідчужуваних прав.

У статтях чітко говориться про те, що держави та представники суспільства мають забезпечити в рамках національних законів і

національної політики захист людського життя з моменту зачаття. Вони також мають відкинути і засудити тиск, який чиниться з метою прийняття законів, що легалізують або декриміналізують аборти.

Передбачається, що організації, які надають допомогу в цілях розвитку держав, не повинні підтримувати і фінансувати аборти. Вони не повинні ставити свою допомогу державам у залежність від схвалення абортів з боку тих, хто її приймає. Міжнародне фінансування і міжнародні програми охорони здоров'я матері і дитини повинні забезпечувати здоровий результат вагітності як для матері, так і для дитини, і допомагати матерям приймати нове життя в будь-яких обставинах [9]. Безсумнівно, що «Статті Сан-Хосе» мають стати першим кроком на шляху створення міжнародно-правових гарантій припинення нелюдського ставлення до дітей на пренатальній стадії розвитку.

Людська гідність дитини на пренатальній стадії розвитку є самоцінною і не залежить від будь-яких умов. Як сказано в Постанові Федерального Конституційного суду ФРН від 28.05.1993 [10], «на всіх етапах людського життя така має розумітися як пов'язана з людською гідністю. Пов'язана з людським життям гідність, так само притаманна і ненародженій дитині, пов'язана з її життям заради неї самої» (абзаци 146-147). Згідно з Постановою Великої палати Європейського Суду справедливості (Суду Європейського Союзу) у справі № С-34/10 від 18.10.2011 [11], людська яйцеклітина з моменту запліднення повинна розглядатися як «людський ембріон».

Таким чином, обґрунтовано вважати людську гідність дитини на пренатальній стадії розвитку особливою формою гідності особистості людини.

Ці норми знаходять відображення в національному законодавстві на більш низьких рівнях. Так, в США відповідно до державної програми страхування здоров'я дітей (SCHIP) з 2002 року дитина визначається як «індивідум у віці до 19 років включно у період від зачаття до народження» [12]. Відповідно, ненароджені діти розглядаються як громадяни, що мають право на медичну страховку і на медичне обслуговування – на відміну, до речі, від їх матерів, в разі, якщо вони цими правами не володіють (наприклад, нелегальні іммігранти).

Законодавство багатьох іноземних держав встановлює правила, які гарантують право на життя, здоров'я та інші права дитини на пренатальному етапі розвитку. Для дитини на пренатальному етапі розвитку є юридично визнаною низка основних прав, включаючи право на життя, належний догляд, спеціальний захист від усіх форм нехтування, від дій, які можуть завдати шкоди. Очевидно, що відповідні рівні та спеціальні заходи значно відрізняються в різних країнах. Але це не означає, що обов'язок держави захищати права дитини в пренатальний період є менш важливим, ніж на інших етапах розвитку, або що дитина в цей період позбавлена будь-якого правового захисту.

Щодо ситуації в цій сфері в Україні, то, відповідно до частини другої статті 25 Цивільного кодексу України, правоздатність фізичної особи виникає з моменту народження та припиняється зі смертю, – тобто вітчизняний законодавець дотримується натуціональної концепції, визнаючи початок життя з моменту народження. Але біологія (ембріологія, генетика) надають неспростовні докази того, що розвиток нового людського організму починається зі злиття гамет (статевих клітин – жіночої (ооцита) та чоловічої (сперматозоїд)) з утворенням зиготи (заплідненої яйцеклітини), яка починає ділитися і утворює бластоцисту (формується в людини на 5-6-й день після запліднення), що імплантується в ендометрій матки. З цього моменту починається внутрішньоутробний період життя людського індивідууму [13, с. 265]. Це знову ж таки означає, що пренатальний період життя є необхідним етапом розвитку людини і має бути захищений законом.

Положення про право на життя, закріплене в міжнародних документах, знайшло своє відображення в законодавстві України. Конституція України в ст. 27 говорить: «Кожна людина має невід'ємне право на життя. Ніхто не може бути свавільно позбавлений життя. Обов'язок держави – захищати життя людини». Однак Конституція не вказує на момент виникнення у людини права на життя і всіх інших прав, незважаючи на гарантії цих прав Основним Законом. Звісно ж необхідно ініціювати зміни чинного законодавства так, щоб 27 стаття Конституції України виглядала так: «Кожна людина має невід'ємне право на життя з моменту зачаття до природної

смерті», адже життя – це Божий дар, який починається з моменту зачаття. Період життя до народження має бути захищений також, як і життя людини після народження. Необхідно проводити політику, спрямовану на зниження рівня абортів, а в подальшому – і на заборону їх як вбивство людини.

Вважається необхідним внести зміни до Основ законодавства України про охорону здоров'я, а саме, доповнити фразою: «Лікар має право відмовитися від здійснення абортів з морально-етичних міркувань, релігійних та інших переконань». Внести зміни в Етичний кодекс лікаря і Клятву лікаря, де закріпити право на відмову від абортів. Необхідно встановити законодавчі заборони на експерименти на ембріонах з метою їх подальшого продажу; на тривалу кріоконсервацію ембріонів; на зміну генетичної структури ембріонів людини; на використання статевих клітин померлих осіб для цілей штучного зачаття.

Вкрай важливою також є підтримка і прийняття законопроектів на зразок Проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмежень по проведенню операцій штучного переривання вагітності (абортів) № 6239 від 27.03.2017 (ініціатор Голубов Д.І.) [16]. Необхідною також в цьому плані є інформаційна політика, спрямована на захист традиційних сімейних цінностей, розуміння того, що аборт – це узаконене дітовбивство.

Разом з тим, необхідно доповнити, що проблему абортів потрібно вирішувати засобами і методами, які створюють ситуацію, в якій не потрібно буде вирішувати питання про необхідність абортів законодавчими заходами. Одним з таких засобів є захист материнства. Захист материнства є одним із пріоритетних завдань держави. В даний час жінки особливо гостро потребують підтримки з боку держави. Це обумовлено соціально-економічними проблемами, які негативно вплинули на сім'ю, материнство і дитинство.

Висновки. Твердження про те, що дитина на пренатальній стадії розвитку є людиною, являє собою не філософське, або етичне переконання чи припущення, але є науково встановленим фактом. Внутрішньоутробний період життя на будь-якій стадії є необхідним етапом розвитку людини і має бути захищений так само, як і життя людини після народження.

В цілому визнання права на життя з моменту зачаття має серйозні наслідки, починаючи з конституційних положень, політики, що виходить із ставлення до абортів як дітовбивства, заборони на використання ембріона або його тканин для наукових експериментів, з метою їх подальшого продажу, на тривалу кріоконсервацію ембріонів, на зміну генетичної структури ембріонів людини і т.д.

В цьому аспекті необхідно спиратися на міжнародний досвід, виходячи з того, що в міжнародному праві і в національному законодавстві демократичних країн закріплені гарантії прямого правового визнання дитини на пренатальній стадії розвитку людських індивідом, що володіє людською гідністю і правами на життя і на охорону здоров'я.

Конфлікт, який виникає в певних ситуаціях між правами дитини на пренатальній стадії розвитку на життя та охорону здоров'я і такими ж правами його матері – в разі загрози життю матері дитини внаслідок критичних медичних проблем зі станом і здоров'ям плоду, а також внаслідок стану її здоров'я в зв'язку з вагітністю – не знецінює людської гідності дитини на пренатальній стадії життя і розвитку, не скасовує і не знижує значення його фундаментальних прав на життя, на охорону здоров'я, на розвиток і на людську гідність.

Для дитини право на життя, в першу чергу, має забезпечуватися правом на збереження і підтримання життя, в тому числі і правом на народження, яке в українському законодавстві не регулюється.

Право людини на життя – це природна, невід'ємна від людини і гарантована нормами міжнародного законодавства можливість охорони і захисту недоторканності життя. Дане право належить до особистих і очолює всю систему прав людини. Його закріплення і дійсне здійснення є одним з істотних показників ступеня демократичності і правового характеру держави.

Вкрай важливим для України є вироблення правових позицій та відповідної державної політики, що ґрунтується на визнанні фундаментальної цінності життя і спрямована на захист дитини, що знаходиться на пренатальній стадії розвитку.

Стаття надійшла до редакції: 14.06.2018 р.

LEGAL BASIS OF THE PUBLIC POLICY IN THE SPHERE OF PROTECTION OF THE RIGHT TO LIFE FOR THE CHILD AT THE PRENATAL STAGE OF DEVELOPMENT

Vira Derega, PhD in Political Science, Associate Professor at the Institute of Public Administration, Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine

.....

The article is devoted to the analysis of protection of the right to life for the unborn child in international and domestic legislation and appropriate public policy. Declaration of the Rights of the Child, Recommendations of PACE, San Jose Articles, Convention on the Rights of the Child, American Convention on Human Rights, Constitutions of Ireland, Hungary, the Slovak Republic and other documents are considered in this context.

The right to life is the possibility of security and privacy protection which is a natural, inseparable from the person and guaranteed by international and national legislation. This right belongs to the individual, and led the entire system of human rights.

The right to life imposes on the State the duty of the state in every possible way to protect human life from any unlawful encroachment and other threats. The right of the child at the prenatal stage of life is the derivative of the natural inalienable human right to life.

The level of development of modern medicine has created a number of problems associated with the implementation of the right to life and to health protection. These problems are required legal authorization. We are talking about issues such as artificial insemination, abortion, surrogacy motherhood, scientific experiments with human embryos, and other issues associated with childbirth. There is an urgent need for legislation to establish the legal status of the human embryo, and exactly from the point of view of human dignity. The destruction of a human embryo or fetus can not match the human dignity.

The author takes the position that the most reasonable (with scientific, ethical, social and legal point of view) is the legal approach implemented in the legislation of a number of states (the legal acts which are discussed), is expressed in the recognition of the beginning of the action of the right to human life and the protection of this right from the moment of conception.

Keywords: *the right to life, embryo, unborn child, the legal status of the human embryo, the prenatal stage of human development, the constitutional and legal protection of the right to life of the unborn child.*

References

1. PACE, (1986). Recommendation 1046 “Use of human embryos and fetuses for diagnostic, therapeutic, scientific, industrial and commercial purposes”. Retrieved from <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=15080&lang=en>
2. The UN General Assembly, (1959). Declaration of the Rights of the Child, available at: <https://www.unicef.org/malaysia/1959-Declaration-of-the-Rights-of-the-Child.pdf>
3. American Convention on Human Rights. Adopted at the Inter-American Specialized Conference on Human Rights, San José, Costa Rica, 22 November 1969. Retrieved from https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/democracy/des/amer_conv_human_rights.pdf
4. PACE (1997), Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine (Oviedo, 4.IV.1997). Retrieved from <http://hrlibrary.umn.edu/russian/euro/Rz37.html>
5. WMA, (1987). WMA Statement on In-Vitro Fertilization and Embryo Transplantation. Adopted by the 39th World Medical Assembly Madrid, Spain, October 1987. Retrieved from <http://www.wma.net/en/30publications/10policies/20archives/e5/>
6. Parliament of Hungary, (2011). Hungary’s Constitution. Retrieved from https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2011.pdf
7. Constitution of Ireland. Enacted by the People 1st July, 1937. Retrieved from <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ie/ie157en.pdf>
8. Parliament of the Slovak Republic, Constitution of the Slovak Republic. Retrieved from <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/sk/sk038en.pdf>
9. San Jose Articles http://sanjosearticles.com/?page_id=2
10. The Federal Constitutional Court of Germany, (1993). Decision of the Federal Constitutional Court, No2 BvF 2/90, 2 BvF 4/92, and 2

BvF 5/92 Decided May 28, 1993. Retrieved from http://www.bverfg.de/entscheid-ungen/fs19930528_2bvf000290en.html

11. European Court of Justice, (2011). Judgment of the Court (Grand Chamber) of 18 October 2011. Directive 98/44/EC - Article 6(2)(c) - Legal protection of biotechnological inventions. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62010CJ0034>

12. Svitnev K.N., (2009). Pravo na rozhdenie kak sostavlyayuchaya konstitutsionnogo prava na zhizhn [The right to birth as a constituent of the constitutional right to life]. Retrieved from http://www.jurconsult.ru/publications/scientific-works/Right_for_life.pdf [in Russian].

13. Lyubich L.D., (2015). Pravovyi status nenarodzhenoi dytyny u pravovidnosynah chodo realizatsii reproduktyvnyh prav lyudyny [The legal status of the unborn child in relationship to implement the reproductive rights]. Administratyvne pravo i protses -Administrative Law and Procedure, No2(12), pp.262-273 [in Ukrainian].

14. Reznik, G.O., (2013). Pravo dytyny na zhittya: ponyattya ta moment vynykennya [The right of the child to life: the concept and the moment of occurrence], Tsyvilne pravo ta protses – Civil Law and Process, No 12. [in Ukrainian].

15. Derega V., (2015). Public Family Policy: the Theory and Problems of Realization, Public Policy and Economic Development: Scientific and Practical Journal, Issue 3(7), pp.80-89. Retrieved from <http://idu.at.ua/publpol/v7.pdf>

16. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo obmezhen po provedenniu operatsii shtuchnoho pereryvannia vahitnosti (abortiv): 2017 [Draft Law on Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Restrictions on the Activities of Artificial Interruption of Pregnancy (Abortions): 2017]. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=61424 [in Ukrainian].

Received: 14.06.2018.

Відомості про авторів / **Information about the Authors**

Дерега Віра Володимирівна: Чорноморський національний університет ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Vira Derega : Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID.ORG/ 0000-0001-9593-1876

E-mail: viraderega@gmail.com

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ТОРГІВЛІ
МИСЛИВСЬКОЮ ТА РИБАЛЬСЬКОЮ ПРОДУКЦІЄЮ У
ГАЛИЧИНІ ХІХ – ПОЧАТКУ ХХ СТ.:
ВЕТЕРИНАРНИЙ АСПЕКТ**

Дробот І.О., д-р наук з держ. упр., професор,
Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ
при Президентіві України, м. Львів, Україна

Проців О. Р., канд. наук з держ.упр.,
Головний спеціаліст Івано-Франківського обласного управління
лісового та мисливського господарства, м. Івано-Франківськ, Україна

Розглядаються ветеринарні аспекти державного управління при торгівлі мисливською та рибальською продукцією у Галичині ХІХ – початку ХХ ст. Досліджується вплив законодавчих актів Галичини та Другої Речі Посполитої в частині торгівлі мисливською та рибальською продукцією, що мали визначальний вплив на споживання якісних продуктів на внутрішньому ринку. Висвітлено міжнародні договори між Австро-Угорською імперією та країнами Європи, які врегульовували питання якості та безпечності мисливської та рибальської продукції. Встановлено, що досвід європейських країн застосовувався також у Галичині. Проаналізовано діяльність органів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадських організацій, організацій, що займались торгівлею в частині правозастосування ветеринарної складової. Проілюстровано тогочасну наукову літературу, що висвітлювала проблеми якості харчової мисливської продукції. Проаналізовано роль Львівської ветеринарної академії, рільничої академії у Дублянах в організації методичного та практичного забезпечення ветеринарного нагляду у Галичині.

Ключові слова: Галичина, торгівля, мисливські тварини, державне регулювання, ветеринарія, рибальство.

Постановка проблеми у загальному вигляді. На цей час в Україні механізм державного регулювання ветеринарного обслуговування мисливських видів тварин потребує вдосконалення. Дослідження зазначеної проблеми в історичному контексті дасть змогу врахувати місцеві особливості у вирішенні цього питання.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблему правового регулювання ветеринарних аспектів у мисливському та рибальському господарстві Галичини досліджуваного періоду висвітлювали у стенографічних матеріалах Галицького сейму, журналах («Ловець», «Ловець польський», «Окульник»), календарях громадських організацій, адміністративних кодексах Галичини.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета дослідження – дослідити ветеринарні аспекти державного управління при торгівлі мисливською та рибальською продукцією у Галичині XIX – початку XX ст.

Для досягнення поставленої мети потрібно вирішити такі завдання:

- провести аналіз чинних нормативно-правових актів Галичини, що врегульовували питання ветеринарії при торгівлі мисливською та рибальською продукцією у Галичині;
- проаналізувати практику правозастосування органами державної влади, місцевого самоврядування та громадськими організаціями у лікуванні та профілактиці захворювань дичини.

Виклад основного матеріалу дослідження. Поряд із здоров'ям мисливських видів тварин, риби, мисливських собак основним завданням ветеринарії у галузі мисливського господарства є проведення ветеринарно-санітарного обстеження мисливської продукції з метою уникнення захворювання людей, можливих при споживанні неякісної м'ясної продукції.

Як свідчить аналіз правової бази Австрії, юрисдикція якої поширювалась й на Галичину початку XIX ст., органи державної влади врегульовували питання санітарного нагляду за продуктами полювання. Так, цісарський декрет Австрії від 8 серпня 1807 року забороняв продавати отруйні речовини, придатні для отруєння риби. У цьому ж декреті відмічалось, що риба, добута за допомогою отрути, є шкідливою для людського організму.

Відповідно до декрету найвищої канцелярії Австрії від 23 серпня 1810 року застосовувався також своєрідний механізм контролю за якістю продуктів рибальства. Через відсутність на той час дієвих засобів контролю за свіжістю м'яса раків та слимаків їх дозволяли продавати лише живими.

Під час парування якість добутої продукції дичини погіршується. Саме тому відповідно до Розпорядження Галицького намісництва від 21 березня 1854 р. до L 6241 було заборонено реалізацію дичини та збір яєць у певні періоди року. Зокрема, зайців дозволяли реалізовувати від 1 серпня до кінця лютого, оленів – від 1 червня до кінця листопада, козуль – від 1 червня до кінця січня, кабанів – від 1 липня до кінця січня, глухарів, тетеруків, рябчиків і куріпок – лише від 1 серпня до кінця березня наступного року. На іншу дичину це розпорядження не поширювалось. Відзначалось, що дичину, яка продається у недозволеній час, слід знищити, а торгівців – оштрафувати. Дичина, яку продають на ринках у дозволеній час, має бути засвідчена відповідною довідкою, виданою керівництвом гміни, на якій її добуто [1].

Торгівлю дичиною гальмував також страх перед завозом епізоотичних хвороб [2]. Це питання регулювало законодавство, а саме: контроль за якістю мисливської продукції при експортно-імпортних операціях Австро-Угорської монархії. Зокрема, Розпорядження Намісництва Галичини від 23 вересня 1906 року L. 117.704 щодо ветеринарної конвенції, укладеної між Австро-Угорщиною і Швейцарією, визначало, що вся м'ясна продукція, що ввозиться на територію Галичини із Швейцарії і вивозиться на територію Швейцарії, має проходити ветеринарно-санітарну експертизу [3].

Окремі вимоги щодо якості мисливської продукції встановлювались й у Королівстві Польському. В інструкції для державної лісової служби були встановлені вимоги, що дичину, яку поставлятимуть у Варшаву, слід випотрошити, вимити і лише після цього проштампувати державним знаком (печаткою). Для запобігання псування дрібної дичини та пернатих слід було їх укладати в дерев'яні коробки. За невиконання цих вимог та при постачанні зіпсованої мисливської продукції на ринок збитки покривав керівник лісового департаменту, який не виконав розпорядження [4]. Також

відповідно до ветеринарного законодавства від 1902 року щодо боротьби зі сказом у Царстві Польському було заборонено протягом 60 днів реалізовувати тварин, які б мали найменші симптоми сказу [5]. Вважалося, що споживання зіпсованого м'яса призводило до інфекційних захворювань, зокрема, сказу. Так, інструкція про профілактику сказу серед тварин та людей, затверджена розпорядженням Міністерства рільництва Австрії від 26 травня 1854 року, визначала, що тварини хворіють на сказ через поїдання несвіжого м'яса, хоча й Луї Пастер це твердження не підтвердив і його твердження дотримуються сучасна наука [6].

Відповідно до Закону від 6 серпня 1909 року «Про профілактику інфекційних захворювань серед тварин» з дичини, з підозрою на загибель через інфекційне захворювання взагалі заборонялось знімати шкіру і її реалізовувати (Стаття 33) [7].

Львівська поштова дирекція зверталась до користувачів пошти, що у випадку надсилання м'яса дичини необхідно його добре запакувати, щоб не пошкодити інші посилки, а також зазначати, що товар підлягає псуванню [8].

Тогочасні дослідники звертали увагу на те, що оцінка продукції з дичини вимагає іншого підходу, ніж продукція із свійських тварин. Зокрема, граф Владислав Спауста вважав, що дичину гірше купують через її зовнішній вигляд, їй важче конкурувати з м'ясом свійських тварин: «Мисливці добули дичину після полювання скидають на віз. Там кров стікає на інших тварин. Волосини чи пір'я засмічують м'ясо. Дичину, як правило, одразу не обробляють, тому вона втрачає свою якість. Особливо це стосується полювань у теплу погоду – наприклад, полювання на риковищах на оленя» [9].

Але з розвитком науково-технічного прогресу проблема товарного виду дичини почала ефективно вирішуватись. Мисливська преса (1911) відзначала, що необхідно використовувати позитивний досвід Чехії та Франції, де на ринку використовували великі холодильники [10], а також Німеччини, так як німці особливо вимогливі щодо якості добутої дичини. Зокрема, при транспортуванні фазанів, куріпок вони тушки цілими транспортують у підвішеному стані, а зайців і козуль перевозять у випотрошеному вигляді [11].

У підручнику В. Дзеровича (1898 р.) власникам мисливських господарств вказувалось, щоб вони реалізовували продукцію з дичини, яку застрілили, а не відловили за допомогою сілець (задушену). Покупцям дичини автор радив, щоб вони звертали на це увагу. Він вказував, що коли дичина застрелена, то після пострілу утворюється рана, краї якої є темно-червоного кольору, і з цього отвору при натисканні біжить кров [12].

Як свідчить практика правозастосування у частині ветеринарно-санітарного контролю за продукцією мисливства, органи державної влади мали низку проблем через низький моральний рівень тогочасного населення. Так, споживачі мисливської продукції скаржились, що через великі сніги у мисливському сезоні 1906-1907р. загинуло багато козуль, а недобросовісні торгівці скуповували у селян загиблих замерзлих тварини і реалізовували їх на ринку Львова. Сприяла цьому бездіяльність чиновників Львівського магістрату, які мусили контролювати якість продукції [13].

На цей час ветеринарно-санітарні вимоги щодо контролю за якістю добутої дичини існують як на міжнародному, так і на державному рівні. Зокрема, «Директива про дичину», що діє на території Європейського Союзу, визначає, що окремо взяті держави Європейського Союзу при торгівлі дичиною несуть відповідальність за її якість. Визначено, що вся добута дичина має пройти ветеринарно-санітарну експертизу, а через 12 годин після добування піддатись охолодженню [14]. У національному законодавстві питання якості дичини врегульоване Законом України «Про мисливське господарство та полювання». Стаття 35 цього закону визначає, що реалізувати дичину можливо лише за умови отримання відповідного дозволу органів ветеринарної медицини [15].

Як свідчить аналіз правової бази Австрії, юрисдикція якої поширювалась й на Галичину початку XIX ст., органи державної влади велике значення надавали врегулюванню питання санітарного нагляду за продуктами рибальства. Зокрема, відповідно до Декрету найвищої канцелярії Австрії від 23 серпня 1810 року застосовано своєрідний механізм контролю за якістю продуктів рибальства. Через відсутність на той час дієвих засобів контролю за свіжістю м'яса раків та слимаків їх дозволялось продавати лише живими [16]. У 1898

році магістрат міста Кракова Розпорядженням 6932/97 заборонив продаж замороженої риби, так як морожена продукція у теплі місяці року швидко псувалась. Особи, які порушували це розпорядження, підлягали покаранню відповідно до Цісарського Патенту від 20 квітня 1854 року № 96 [17]. Для ефективнішого контролю за якістю риби під час її реалізації магістрат Кракова взагалі видав розпорядження про часткову заборону продажу неживої риби [18]. У середині XIX століття у східній Галичині було так багато раків, що через відсутність на них попиту їх палили і попіл розкидали замість гною на полях.

Для локалізації епізоотії вилов раків у Галичині зменшився [19], а Чехія на початку XX ст. на 5 років взагалі заборонила їх вилов та продаж [20]. Німеччина зобов'язала своє консульство у Львові проводити ветеринарну експертизу риби та раків, яких експортували з Галичини [21]. Крім того, щоб обмежити ввезення риби на територію Німеччини і, тим самим, лобіювати власні інтереси, німецькі рибоводи через засоби масової інформації розповсюджували недостовірну інформацію про те, що у Галичині має місце небезпечне інфекційне захворювання коропа. З іншого боку, галицькі рибалки звертали увагу, що заморожена риба, яка у великих кількостях експортувалась з Німеччини, є шкідливою для здоров'я, і її потрібно заборонити для споживання [22]. Також галицька преса повідомляла, що німецька митниця спеціально через довгу процедуру проходження контролю риби з Галичини спричиняється до псування риби, і використовуючи ветеринарний контроль, підтверджує цей факт і не допускає рибу на територію Німеччини [23].

Щоб при відправці риби поштою вона швидко не псувалось, поштові правила передбачали її спеціальну обробку: рибу слід було випотрошити та висушити [24]. Тогочасні ветеринарні інструкції передбачали для довшого зберігання риби влітку, а особливо форелі, такий спосіб: розвести 50 грамів саліцилової кислоти у 300 грамах спирту, змазати добре грубий пакувальний папір, висушити його і замотати ним рибу. Риба таким чином зберігається набагато довше [25]. Також наголошували, що риба, яка задихнулась, швидше псується [26]. Органи державної влади вживали заходи по виконання чинного законодавства у галузі ветеринарії. Зокрема, лише за 1880 рік у Відні на ринках було конфісковано 1429 кілограм риби, 14887

штук раків, 43 туші козуль, 161 кілограм дичини, 97 диких птахів, так як вони не пройшли ветеринарного контролю і були визнаними шкідливими для здоров'я [27]. «Окульник» відзначав, що у Кракові 6 червня 1902 р. були конфісковані зіпсовані карпи у торговця з площі Казимира. Часопис застерігав потенційних покупців, що вони ризикують здоров'ям при купівлі зіпсованої риби [28]. Також Краківське рибальське товариство звернулось до Краківського магістрату з вимогою встановити посаду торгового комісара з повноваженнями перевірки свіжості риби та всієї рибної продукції на ринку. Більше того, зіпсовану рибу слід було конфіскувати та знищити, провівши роз'яснювальну роботу [29].

Органи державної влади вживали заходи для ефективного контролю за рибною продукцією. Зокрема, відповідно до Розпорядження Галицького намісництва від 25 квітня 1899 року L.24.768/99 необхідно було організувати лабораторії, що могли б добросовісно проводити аналіз продуктів харчування. З цією метою у Кракові були організовані спеціальні чотиримісячні курси для підготовки інспекторів з контролю за якістю харчових продуктів. Серед іншого на цих курсах вивчали методологію аналізу худоби, дичини, риби та діагностику трихінельозу [30].

Відповідно до розпорядження Міністерства внутрішніх справ за погодженням з Міністерством релігії і освіти і Міністерством рільництва від 25 травня 1908 року «Про організацію наукових курсів з метою навчання контролюючих органів щодо перевірки продуктів харчування» у Кракові для підготовки осіб за контролем якості м'яса були організовані шеститижневі курси, вартість навчання становила 50 крон, і такі курси мали відбуватись щороку [31].

Питання розведення та діагностики риби вивчали на курсах у рільничій академії у Дублянах з 1891 року. Курси тривали 20 годин на рік [32]. Лекції читав доктор Мар'ян Раціборський [33], інженер Тадеуш Розвадовський [34].

Проблеми із захворюванням риби в Австрійській імперії спонукали до вирішення цього питання. Зокрема, у Львівській ветеринарній академії у 1904 році почав працювати лікар ветеринарної медицини – доктор Станіслав Фібих. За поданням Міністерства освіти Австрії йому було виділено спеціальну стипендію для вивчення

захворювання риб у Мюнхені, де була спеціалізована кафедра. Варто відмітити, що до того часу у всій Галичині не було жодного науковця, який би міг дати відповідні поради у лікуванні риб.

Для ширшого ознайомлення населення щодо ветеринарних аспектів розведення риби часопис «Окулярник» регулярно публікував поради ветеринарного лікаря щодо ветеринарного нагляду [35]. З першого вересня 1904 року ректор Львівської ветеринарної академії відкриває клініку (м. Львів, вул. Личаківська 11) з надання консультацій щодо розведення риби та її лікування. Для проведення аналізу хвору рибу слід було направляти живою, у декількох екземплярах, так як заразні захворювання найкраще виявляти у живій рибі. Відбір хворої риби потрібно було проводити ввечері: кожную рибу слід було окремо загорнути в тирсу. Необхідно було додати супровідний лист з наступною інформацією: з якого числа і як довго хворіє риба; властивості води (джерела, ставка, річки), індекс чистоти води; інформацію про забрудненість води і чим вона забруднена; симптоми хворої риби і способи догляду за нею; чи було таке захворювання у господарстві попередньо. Крім того, за дослідження необхідно було сплатити кошти.

За сумлінну роботу та знання колегія професорів ветеринарної академії у Львові призначила доктора Станіслава Фібіха доцентом кафедри з розведення риби і її захворювань. Міністр освіти Австрії своїм Рескриптом від 28 березня 1905 р. L. 9683 затвердив це рішення колегії професорів. Тож на території Галичини у 1905 році розпочала свою роботу перша кафедра, яка займалась проблемами розведення та лікування риби [36].

Всього станом на 1904 рік у Галичині діяло три ветеринарні клініки з надання допомоги при захворюванні риби – у Кракові, Мальці та Львові [37].

Отже, ветеринарний нагляд за торгівлею рибною та мисливською продукцією у Галичині досліджуваного періоду полягав у встановленні карантинних заходів при експорті та імпорті риби та раків, експертизі рибної продукції на ринках, способах транспортування, забороні застосування отруйних речовин при добуванні дичини для харчових цілей. Велику роль відігравали розвинута мережа ветеринарних лабораторій та пропаганда основ

illustrated. The role of the Lviv Veterinary Academy and the Irrigation Academy in Dublyany in the organization of methodical and practical provision of veterinary supervision in Galicia was analyzed.

Keywords: *Galicia, trade, hunting animals, state regulation, veterinary, fishing.*

References

1. Zbiór ustaw administracyjnych w Królestwie Galicyi i Lodome-ryi z Wielkim Księstwem Krakowskim obowiązujących do użytku organów c.k. władz rządowych i władz autonomicznych. [A collection of administrative laws in the Kingdom of Galicia and Lodomeeria with the Grand Duchy of Krakow in force for the use of organs, c.k. governmental authorities and autonomous authorities], (1868). – Kraków: Uniwersytet Jagelloński. – PP.1034-1035. (in Pol.).

2. Dereziński J. (1931) Możliwości exportu żywej dziczyzny z Polski do Włoch [Possibility of exporting the live venison from Poland to Italy] // *Łowiec Polski* – No. 8. – P. 146. (in Pol.)

3. Dziennik ustaw i rozporządze krajowych dla Królestwa Galicyi i Lodome-ryi wraz z Wielkim Księstwem Krakowskim [Journal of laws and national ordinances for the Kingdom of Galicia and Lodomeeria along with the Grand Duchy of Krakow], (1906). – Lwów. – P. 413. (in Pol.)

4. Wydrzyński K. (1853) Przewodnik dla służby leśnej rządowej. [A guide for government forestry], Vol. 1. – Warszawa : Redakcja Sylwana. – PP. 382-397.

5. Prawodawstwo o wścieklicznie [Legislation on rabies], (1911) // *Łowiec Polski*. – No. 13. – P. 201. (in Pol.)

6. Zbiór ustaw administracyjnych w Królestwie Galicyi i Lodome-ryi z Wielkim Księstwem Krakowskim obowiązujących do użytku organów c.k. władz rządowych i władz autonomicznych [A collection of administrative laws in the Kingdom of Galicia and Lodomeeria with the Grand Duchy of Krakow in force for the use of organs, c.k. governmental authorities and autonomous authorities.], (1868) [zebrał, ułożył i wydał J.R. Kasperek. – Kraków: Drukarnia Uniwersytetu Jagiellońskiego, – Vol. II. – PP. 882-890. (in Pol.)

7. Dziennik ustaw państwa dla królestw i krajów w radzie państwa reprezentowanych. [Journal of state laws for kingdoms and countries represented in the council of the state], (1909). – Wiedeń. – P. 577. (in Pol.)

8. Z dyrekcji poczt i telegrafów [From the Directorate of posts and telegraphs], (1902) // *Gazeta lwowska*. – No. 286. – 14 grudnia. – P.3. (in Pol.)

9. Spausta W. (1898) Nibu drobnostki [Nibu trifles] // *Łowiec*. – No. 11. – PP. 162-163. (in Pol.)

10. Drobiazgi myśliskie [Trinkets], (1911) // *Łowiec Polski*. – No. 2. – P. 31. (in Pol.)

11. Rue de la (1883) Myśliwstwo i myśliwi we Francji, Anglii i w Niemczech [Hunting and hunters in France, England and Germany] // *Łowiec*. – No. 7. – P. 109. (in Pol.)

12. Dzerowicz W. (1898) Podręcznik prawny w sprawach lasowych, polowych, łowieckich i o rybołówstwie [A legal guide on random, field, hunting and fisheries]. – Lwów : Gubrynowicz i Schmidt. – P. 33. (in Pol.)

13. Piotrowski W. C. (1907) Kronika [Chronicle] // *Łowiec*. – No. 6. – P. 70. (in Pol.)

14. Stec R. (2008) Łowiectwo w prawie europejskim. [Hunting in European law]. – Warszawa: Oficyna wydawnicza ASPRA-JR. – P. 129. (in Pol.)

15. Pro my`sly`vs`ke gospodarstvo ta polyuvannya : Zakon Ukrainy` (2000) (zi zminamy` i dopovnennyamy`) [Elektronny`j resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1478-14>. (in Ukr.)

16. Zbiór ustaw administracyjnych w Królestwie Galicji i Lodomerji z Wielkim Księstwem Krakowskim obowiązujących do użytku organów c.k. władz rządowych i władz autonomicznych [A collection of administrative laws in the Kingdom of Galicia and Lodomeeria with the Grand Duchy of Krakow in force for the use of organs, c.k. governmental authorities and autonomous authorities], (1868) / zebrał, ułożył i wydał J.R. Kasperek. – Kraków: Drukarnia uniwersytetu Jagiellońskiego. – Vol. II. – PP. 1034-1035. (in Pol.)

17. Zakaz sprzedawania ryb zamrożonych [Prohibition of selling the frozen fish], (1898) // *Okólnik*. – No. 33. P.5. (in Pol.)

18. Przedaż ryb nieżywych. [Sale of live fish], (1903) // Okólnik. – No. 64. – P. 127. (in Pol.)
19. Wiadomości statystyczne o stosunkach krajowych. [Statistical news about domestic relations], (1898). – Lwów. – Vol. XVII, zeszyt I. – P. 59. (in Pol.)
20. Zakaz łowienia raków w Czechach [No fishing for crayfish in the Czech Republic], (1908) // Okólnik. – No. 101. – P.241. (in Pol.)
21. Traktaty handlowe [Trade treaties], (1900) // Okólnik. – No. 46. – P. 5. (in Pol.)
22. Cło od ryb [Duty from fish], (1901) // Okólnik. – No. 52. – P.121. (in Pol.)
23. Cło od ryb [Duty from fish], (1901) // Okólnik. – No. 55. – P. 232. (in Pol.)
24. Przesyłka ryb w świeżym stanie. [Shipment of fish], (1893) // Okólnik. – No. 7. – P. 62. (in Pol.)
25. Przesyłka ryb [Shipment of fish], (1893) // Okólnik. – No. 8. – P. 52. (in Pol.)
26. Wpływ sposobu zabicia ryby na jej rozkład [The effect of the method of killing a fish on its decomposition], (1900) // Okólnik. – No. 44. – P. 33. (in Pol.)
27. Na targowicach wiedeńskich [At the Viennese marketplace], (1881) // Gazeta lwowska. – No. 39. – P. 3. (in Pol.)
28. Zepsute ryby [Broken fish], (1902) // Okólnik. – No. 59. – P. 173. (in Pol.)
29. Sprzedaż nieświeżych ryb [The sale of non-fresh fish], (1903) // Okólnik. – No. 59. – P. 64. (in Pol.)
30. Alegaty do sprawozdań stenograficznych piątej sesji siódmego periodu Sejmu Krajowego Królestwa Galicyi i Lodomeryi z Wielkim Księstwem Krakowskiem z roku 1899/900 przytem index tych alegatów od 1 do 226. [Vouchers for stenographic reports of the fifth Session of the seventh period of the Sejm of the Kingdom of Galicia and Lodomeeria with the Grand Duchy of Krakow from 1899/900, and the index of these vouchers from 1 to 226], (1900). – Lwów. – PP. 35-36. (in Pol.)
31. Dziennik ustaw państwa dla królestw i krajów w radzie państwa reprezentowanych. [Journal of the state laws for kingdoms and countries represented in the council of the state], (1908): Wiedeń. – P. 568. (in Pol.)

32. W sprawie nauki rybactwa w kraj. szkołach rolniczych. [On the science of fishing in the country agricultural schools.], (1911) // *Okólnik*. – No. 119. – P. 145. (in Pol.)

33. Odezwa [Appeal], (1901) // *Okólnik*. – No. 52. – P. 153. (in Pol.)

34. Wykłady o hodowli ryb w szkołach wyższych w Galicyi [Lectures on fish breeding at universities in Galicia], (1911) // *Okólnik*. – No. 117. – P. 99. (in Pol.)

35. Nauka o chorobach rybich w c.k. Akademii weterynyryi we Lwowie [Science about fish diseases in c.k. Veterinary Academy in Lviv], (1904) // *Okólnik*. – No. 71. – P. 169. (in Pol.)

36. Różne wiadomości. [Different messages], (1905) // *Okólnik*. – No. 77. – P. 187. (in Pol.)

37. Badanie chorób rybich [Examination of fish diseases], (1904) // *Okólnik*. – No. 73. – P. 366. (in Pol.)

Received: 10.07.2018.

Відомості про авторів / Information about the Authors

Дробот Ігор Олександрович: доктор наук з державного управління, професор, Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. вул. Сухомлинського, 16, м. Львів-Брюховичі, 79491, Україна.

Drobot Ihor: Doctor of Science in Public Administration, professor, The Lviv regional institute of public administration, the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine. Bruchovichi str. Lviv, 79491, Ukraine.

E-mail: drobot_i@academy.lviv.ua

Проців Олег Романович: Івано-Франківське обласне управління лісового та мисливського господарства: вул. Грушевського, 31, м. Івано-Франківськ, 76018, Україна.

Protsiv Oleg Romanovich: PhD of Public Administration, Chief Specialist, Ivano-Frankivsk Regional Department of Forestry and Hunting, Ivano-Frankivsk, st. Mikhail Grushevsky, 31, 76018, Ukraine.

ORCID. 0000-0001-6692-7835

E-mail: oleg1965@meta.ua

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ УНІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Євсюков О. П., канд. психол. наук, докторант навчально-науково-виробничого центру,
Національний університет цивільного захисту України, м. Харків,
Україна

Шведун В. О., д-р наук з держ. упр., с. н. с., завідувач кафедри менеджменту навчально-науково-виробничого центру,
Національний університет цивільного захисту України, м. Харків,
Україна

У статті сформовано концептуальні засади уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки України. У дослідженні застосовано структурно-логічний і дескриптивний аналіз, а також процесний підхід. Зокрема, розроблено технологію формування концепції уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки України. Виділено властивості концепції уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки України. Побудовано модель уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки. Запропонована концепція уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки має базуватися на використанні інтеграційного підходу та в якості центрального елемента має містити модель державного забезпечення соціально-економічної безпеки, спрямовану на реалізацію державної політики щодо забезпечення соціально-економічної безпеки, що, в свою чергу, обумовить певні трансформації в структурі й ступені відкритості національної економіки, а також у рівні інтеграції держави в систему світового господарства.

Ключові слова: соціально-економічна безпека, концептуальні засади, модель, властивості, технологія.

Вступ. Сучасна світова економіка формує систему, що спирається на групи взаємозалежних політичних і економічних чинників. У зв'язку з цим усе частіше спостерігається явище, коли визначені економічні, соціальні або політичні процеси, що з'являються локально, поширюються на всю світову соціально-економічну систему. Відповідно, виявлення передумов і факторів забезпечення соціально-економічної безпеки України вимагає, насамперед, упорядкування основних теоретичних і методологічних аспектів у єдину систему в межах концепції уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки.

На сучасному етапі питанням розробки та впровадження механізмів державного регулювання соціально-економічної безпеки присвячено наукові праці численних вчених, зокрема, таких: О. Денисюк, І. Лавренкова, С. Шапала, Т. Абідін, Р. Ран'ян та ін.

Однак все ще залишається недостатньо дослідженим питання уніфікації різноспрямованих державних механізмів регулювання соціально-економічної безпеки в Україні.

Відповідно, метою зазначеної статті є формування концептуальних засад уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки України.

Для досягнення поставленої мети в роботі потрібно вирішити низку наступних завдань:

- розробити технологію формування концепції уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки України;
- виділити властивості концепції уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки України;
- побудувати модель уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки.

Матеріал і методи дослідження. В якості теоретичної і методичної основи поточного дослідження виступають

закономірності і принципи державного управління стосовно забезпечення соціально-економічної безпеки.

Для вирішення поставлених у роботі завдань було використано такі наукові методи:

- структурно-логічний і дескриптивний аналіз – для розробки моделі уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки в Україні;

- процесний підхід – для обґрунтування технології формування концепції уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки України.

Результати дослідження. Методологічне забезпечення державою соціально-економічної безпеки має бути засновано на використанні інтеграційного підходу, а формування концепції уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки України системи має містити наступні рівні (рис. 1) [2; 4].

Так, теоретико-методологічний рівень формування концепції уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки України складається із трьох блоків.

Перший блок – це категоріальний апарат, цілі й фактори та сфери державного забезпечення соціально-економічної безпеки, мети й фактори стійкого соціально-економічного розвитку, сфери державного управління стійким соціально-економічним розвитком.

Другий блок включає стратегії державного забезпечення соціально-економічної безпеки (ліберальна стратегія; стратегія відкритої економіки; стратегія індустріалізації; «зеленої революції»; перерозподілу національного доходу).

Третій блок представляє методологічні підходи, що використовуються в процесі державного забезпечення соціально-економічної безпеки. Модельний рівень формування концепції уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки України формують моделі стійкого соціально-економічного розвитку – це ліберальна й скоординована модель [3; 9].

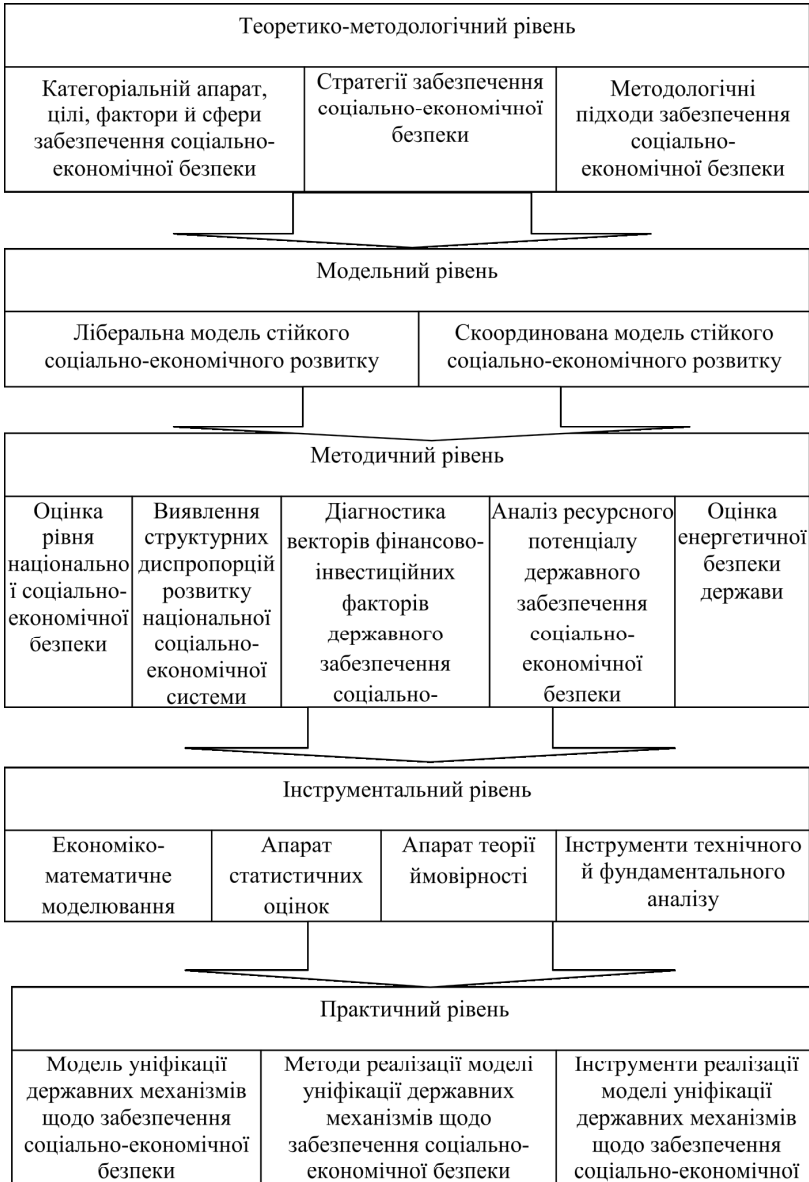


Рис. 1. Технологія формування концепції уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки України

Методичний рівень формування концепції уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки України містить науково-методичний підхід до державного забезпечення соціально-економічної безпеки, що містить п'ять основних блоків:

- оцінка рівня національної соціально-економічної безпеки;
- виявлення структурних диспропорцій розвитку національної соціально-економічної системи;
- оцінка ресурсного потенціалу державного забезпечення соціально-економічної безпеки;
- оцінка векторів фінансово-інвестиційних факторів державного забезпечення соціально-економічної безпеки;
- оцінка енергетичної безпеки держави [6; 10].

Інструментальний рівень формування концепції уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки України формують:

- апарат економіко-математичного моделювання;
 - апарат статистичних оцінок;
 - апарат теорії імовірності; інструменти технічного й фундаментального аналізу.
- Практичний рівень формування концепції уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки України включає відповідну модель уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки, адаптовану до конкретної національної соціально-економічної системи; методи реалізації запропонованої моделі (нормативно-правові, інституціональні, фінансові, політичні); інструменти реалізації моделі, що відповідають запропонованим методам (рис. 2) [1; 6].

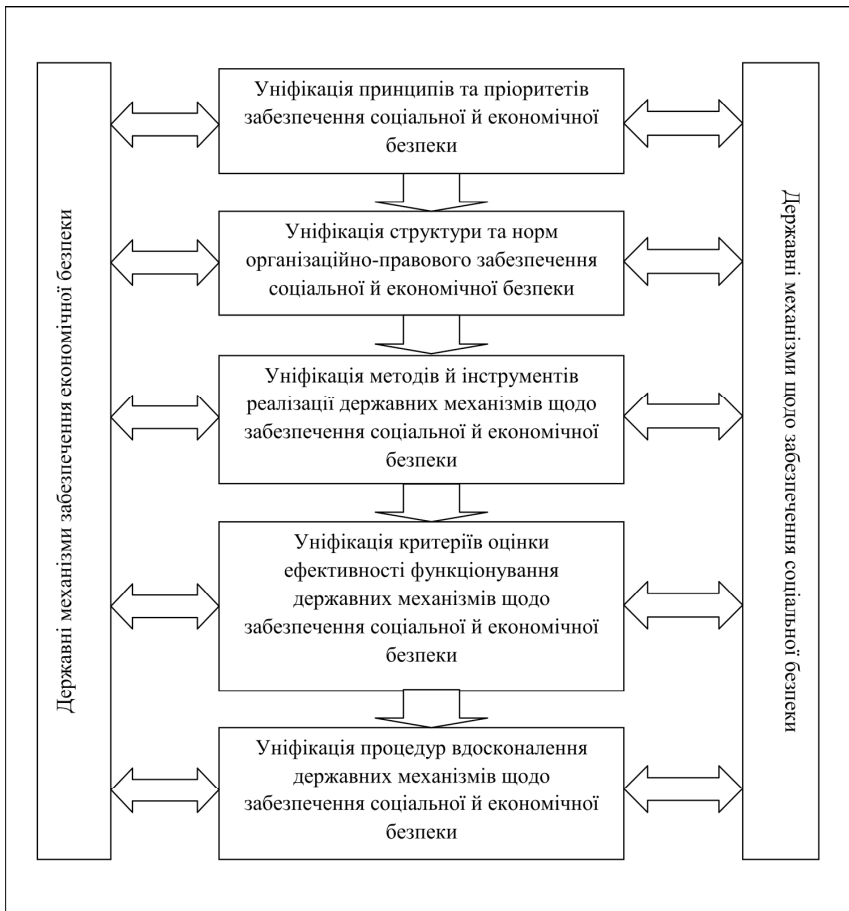


Рис. 2. Модель уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки

Таким чином, проведені дослідження показали, що в умовах трансформації міжнародної системи господарювання необхідним є вироблення чіткої концепції уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки України. Така концепція має бути спрямована на проведення процедури швидкої адаптації національної економіки до зміни факторів зовнішнього і

внутрішнього середовища та має володіти рядом властивостей:

- мати чітку спрямованість на реалізацію принципів ринкової економіки для забезпечення високих темпів економічного росту;
- забезпечувати можливість прогнозування подальшого розвитку економічних, демографічних і політичних подій;
- використовувати весь доступний інструментарій державно-управлінського апарату для нейтралізації негативних наслідків зовнішніх і внутрішніх соціально-економічних і політичних явищ;
- стати основою для реалізації стратегії стійкого розвитку національної соціально-економічної системи шляхом максимально ефективного використання всіх доступних ресурсів [2; 8].

У цілому, запропонована авторська концепція уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки України відповідає всім вище зазначеним критеріям.

Практична реалізація концепції уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки України вимагає додаткової розробки моделі уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки [4; 5].

Державні механізми забезпечення соціально-економічної безпеки мають враховувати сукупність всіх факторів, що визначають поточний і перспективний стан національної соціально-економічної системи.

Відповідно, концепцію уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки можна визначити як сукупність теоретичних методів і моделей, а також практичних інструментів і мір реалізації державної політики щодо забезпечення соціально-економічної безпеки. Концепція уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки повинна бути спрямована на збільшення багатства національної економіки для справжніх і майбутніх поколінь, а також ріст добробуту й соціальної захищеності населення.

При цьому необхідно відмітити, що створення концепції уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки України має базуватися на сукупності методологічних підходів до державного управління, що дозволить зробити дану концепцію науково обґрунтованою. З обліком того, що концепція уніфікації

державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки України розробляється для національної соціально-економічної системи з ринковою формою господарювання, то перший підхід, який можливо застосовувати для її формування – це ринковий. Специфіка даного підходу полягає в тому, що в процесі державного забезпечення соціально-економічної безпеки відбувається включення ринкових механізмів у систему державного управління, а ефективність функціонування національної економіки багато в чому визначається ринками збуту. Відповідно до цього підходу при стимулюванні процесів економічного росту особлива увага має приділятися ємності і якості внутрішнього ринку системи національного господарства, а також товарно-ринковій присутності країни на зовнішніх ринках. У рамках цього підходу ключовим є питання виявлення й стимулювання факторів, що визначають вигідне положення національної економіки в межах зовнішніх товарних ринків.

З урахуванням виявлених пріоритетів державного забезпечення соціально-економічної безпеки, всієї сукупності внутрішніх і зовнішніх факторів, що впливають на розвиток національної соціально-економічної системи, методології й світового (зокрема європейського) досвіду державного забезпечення соціально-економічної безпеки, у роботі пропонується в якості центрального елемента концепції уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки України прийняти модель державного забезпечення соціально-економічної безпеки, спрямовану на реалізацію державної політики щодо забезпечення соціально-економічної безпеки, що, в свою чергу, обумовить певні трансформації в структурі й ступені відкритості національної економіки, а також у рівні інтеграції держави в систему світового господарства [1; 9]. Всі перераховані вище трансформації є ключовими факторами, що визначають ступінь і якість розвитку національної економіки й рівня соціальної забезпеченості населення.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших досліджень у даному напрямку. Таким чином, в результаті проведення даного дослідження було отримано такі висновки:

1. Розроблено технологію формування концепції уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної без-

пеки України. Зазначена технологія містить наступні рівні: теоретико-методологічний, модельний, методичний, інструментальний та практичний. При цьому звернено увагу на те, що найбільш вагомим у процесі формування концепції уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки України є методичний рівень, який, зокрема, передбачає оцінку національної соціально-економічної безпеки; виявлення структурних диспропорцій розвитку національної соціально-економічної системи; діагностику векторів фінансово-інвестиційних факторів державного забезпечення соціально-економічної безпеки; аналіз ресурсного потенціалу державного забезпечення соціально-економічної безпеки й оцінку енергетичної безпеки держави.

2. Виділено властивості концепції уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки України: спрямованість на реалізацію принципів ринкової економіки для забезпечення високих темпів економічного росту; можливість прогнозування подальшого розвитку економічних, демографічних і політичних подій; повнота доступного інструментарію державно-управлінського апарату для нейтралізації негативних наслідків зовнішніх і внутрішніх соціально-економічних і політичних явищ; базис для реалізації стратегії стійкого розвитку національної соціально-економічної системи шляхом максимально ефективного використання всіх доступних ресурсів.

3. Побудовано модель уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки. Зазначена модель передбачає наявність наступних стадій: уніфікація принципів та пріоритетів забезпечення соціальної й економічної безпеки; уніфікація структури та норм організаційно-правового забезпечення соціальної й економічної безпеки; уніфікація методів й інструментів реалізації державних механізмів щодо забезпечення соціальної й економічної безпеки; уніфікація критеріїв оцінки ефективності функціонування державних механізмів щодо забезпечення соціальної й економічної безпеки; уніфікація процедур вдосконалення державних механізмів щодо забезпечення соціальної й економічної безпеки.

У цілому, концепція уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки має базуватися на

використанні інтеграційного підходу та в якості центрального елемента має містити модель державного забезпечення соціально-економічної безпеки, спрямовану на реалізацію державної політики щодо забезпечення соціально-економічної безпеки, що, в свою чергу, обумовить певні трансформації в структурі й ступені відкритості національної економіки, а також у рівні інтеграції держави в систему світового господарства.

Стаття надійшла до редакції: 12.06.2018 р.

THE CONCEPTUAL BASES OF UNIFICATION OF THE STATE MECHANISMS OF ENSURING OF THE SOCIAL AND ECONOMIC SAFETY

Oleksandr Yevsyukov, National University of Civil Defence of Ukraine.
Kharkiv, Ukraine.

Viktoriia Shvedun, National University of Civil Defence of Ukraine.
Kharkiv, Ukraine.

.....
The conceptual bases of unification of the state mechanisms of ensuring of the social and economic safety of Ukraine are created in the article.

The modern world economy forms the system, which relies on groups of the interconnected political and economic factors. In this regard the phenomenon when certain economic, social or political processes appear locally but extend to all world social and economic system is even more often observed. Accordingly, the identification of prerequisites and factors of ensuring of the social and economic security of Ukraine demands, first of all, streamlining of the main theoretical and methodological aspects into the uniform system within the concept of unification of state mechanisms of ensuring of the social and economic safety.

The scientific works of numerous scientists are devoted to the questions of development and deployment of mechanisms of state regulation of the social and economic safety nowadays. However the question of

unification of multidirectional state mechanisms of regulation of social and economic safety in Ukraine still remain insufficiently investigated.

The purpose of article is formation of the conceptual bases of unification of the state mechanisms of ensuring of the social and economic safety of Ukraine.

The structural and logical and descriptive analysis and also the process approach are applied in the research.

The technology of formation of the concept of unification of state mechanisms of ensuring of the social and economic safety of Ukraine is developed. The properties of the concept of unification of the state mechanisms of ensuring of the social and economic safety of Ukraine are marked out. The model of unification of the state mechanisms of ensuring of the social and economic safety is constructed.

The technology of formation of the concept of unification of state mechanisms of ensuring of the social and economic safety of Ukraine is developed. The specified technology includes the following levels: theoretical and methodological, model, methodical, tool and practical ones. The attention is paid to the fact that methodical level is the most powerful one in the course of formation of the concept of unification of state mechanisms of ensuring of the social and economic safety of Ukraine. This level provides the following actions: assessment of national social and economic security; identification of structural disproportions of development of national social and economic system; diagnostics of vectors of financial and investment factors of state ensuring of the social and economic safety; analysis of resource potential of state ensuring of the social and economic safety and assessment of the state energy security. The following properties of the concept of unification of state mechanisms of ensuring of the social and economic safety of Ukraine are marked out: orientation on realization of the principles of market economy for ensuring of high rates of economic growth; possibility of forecasting of further development of economic, demographic and political events; completeness of available tools of state administrative personnel for neutralization of negative consequences of the external and internal social and economic and political phenomena; basis for realization of strategy of sustainable development of the national social and economic system by the most effective use of all available resources. The model of unifica-

tion of state mechanisms of ensuring of the social and economic safety is constructed. The specified model provides existence of the following stages: unification of principles and priorities of ensuring of the social and economic security; unification of structure and norms of organizational and legal support of social and economic security; unification of methods and instruments of realization of state mechanisms of ensuring of the social and economic security; unification of criteria for evaluation of efficiency of functioning of state mechanisms of ensuring of the social and economic security; standardization of procedures of improvement of state mechanisms of ensuring of the social and economic security.

The offered concept of unification of the state mechanisms on ensuring of the social and economic safety has to be based on use of integration approach and has to contain the model of the state ensuring of the social and economic safety directed on realization of the state policy on ensuring of the social and economic safety as the central element. That, in turn, will cause certain transformations in structure and degree of openness of national economy and also in the level of integration of the state into the system of the world economy.

Keywords: *social and economic safety, conceptual bases, model, properties, technology.*

References

1. Deny'syuk, O. V. (2017). Mexanizmy` zabezpechennya ekonomichnoyi bezpeky` Ukrainy` [Mechanisms of ensuring economic security of Ukraine]. Visny`k Nacional`nogo universy`tetu cy`vil`nogo zaxy`stu Ukrainy` – Visny`k Nacional`nogo universy`tetu cy`vil`nogo zaxy`stu Ukrainy`, 1, 100–105 [in Ukrainian].
2. Kudryavcev, V.M. (2015). Derzhavne regulyuvannya investy`cijnoyi bezpeky` nacional`noyi ekonomiky` [State regulation of investment safety of economy]. Efekty`vna ekonomika – Effective Economy, Retrieved from <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4307>
3. Lavrenkova, I. M. (2014). Osnovni zasady` ta faktory` derzhavnogo regulyuvannya ekonomichnoyi bezpeky` Ukrainy` [Basic principles and factors of state regulation of economic security of Ukraine]. Eco-

omic Sciences, Vol. 26. Access Mode: <http://dspace.kntu.kr.ua/jspui/handle/123456789/82> [in Ukrainian].

4. Pry`xod`ko, V. P. (2013). Mexanizm derzhavnogo reguluyuvannya ta upravlinnya ekonomichnoyu bezpekoyu [Mechanism of state regulation and management of economic security]. Investy`ciyi: prakty`ka ta dosvid –Investments: practice and experience, 15, 6–8 [in Ukrainian].

5. Shaptala, S. (2013). Shhodo analizu pravovogo reguluyuvannya ekonomichnoyi bezpeky` Ukrayiny` [To the analysis of legal regulation of economic security of Ukraine]. Law and life, 6. Retrieved from <http://www.legeasviata.in.ua/archive/2013/6/05.pdf> [in Ukrainian].

6. Abidin, T. & Perrizo, W. SMART-TV: A Fast and Scalable Nearest Neighbor Based Classifier for Data Mining, New York : ACM Press NY.

7. Iams, Howard M. & Purcell, Patrick. (2013). Social Security Income Measurement in Two Surveys. Social Security Bulletin, 73, 3. Retrieved from <https://www.questia.com/read/1G1-377577814/social-security-income-measurement-in-two-surveys>

8. Kupstaitytė, B. (2014). Hov modelio pritaikomumas tiriant ekonominės diplomatijos priemones ekonominiam saugumui užtikrinti. Brigita Kupstaitytė Politikos mokslų almanachas, 16, 7–27.

9. Ranjan, Roy & Ngai, Weng Chan. (2013). Development of Indicators for Sustainable Rice Farming in Bangladesh: A Case Study with Participative Multi-Stakeholder Involvement. World Applied Sciences Journal, 22, 5, 672–682.

10. Voskerchyan, R.O. (2013). Globalization and problems of economic security sovereign states. Economy and Entrepreneurship, 11(40), 385–387.

Received: 12.06.2018.

Відомості про авторів / Information about the Authors

Євсюков Олександр Петрович: Національний університет цивільного захисту України, вул. Чернишевська, 94, Харків, 61023, Україна.

Oleksandr Yevsyukov: PhD in Psychology, doctoral candidate of the Scientific, Educational and Production Center, National University of Civil Defence of Ukraine. Chernyshevskya street, 94, Kharkiv, 61023, Ukraine.

Шведун Вікторія Олександрівна: Національний університет цивільного захисту України, вул. Чернишевська, 94, Харків, 61023, Україна.

Viktoriia Shvedun: Doctor of Sciences in Public Administration, Senior Researcher, Head of the Management Department of the Scientific, Educational and Production Center.

National University of Civil Defence of Ukraine. Chernyshevskya street, 94, Kharkiv, 61023, Ukraine.

ORCID.ORG/ 0000-0001-6890-3757

E-mail: applevikvs@gmail.com

ПРІОРИТЕТНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Ємельянов В. М., д-р наук з держ., упр., професор,
Інститут державного управління, Чорноморський національний
університет ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

Степанюк Д. А., аспірант,
Чорноморський національний університет імені Петра
Могили, заступник начальника Управління Південного офісу
Держаудитслужби в Миколаївській області

У статті досліджується сучасний стан системи державного фінансового контролю в Україні та перспективи подальшого розвитку. З'ясовано, що ефективний державний фінансовий контроль – це найважливіша умова існування сильної держави та важливий фактор державного будівництва. Проаналізовано проблеми, які можуть виникнути в процесі створення і побудови єдиної системи державного фінансового контролю. У статті акцентовано увагу на необхідності побудови системи державного фінансового контролю із використанням зарубіжного досвіду, що полягає в забезпеченні законності й ефективності фінансової діяльності держави. На основі проведеного дослідження запропоновано передбачати і забезпечувати виконання завдань щодо модернізації системи державного фінансового контролю, пов'язаних з необхідністю формування більш гнучкої, прозорої та відкритої для зовнішнього громадського контролю системи публічних фінансів.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, Держаудитслужба, аудит, ревізія, внутрішній контроль, внутрішній аудит.

Постановка проблеми у загальному вигляді. На сьогоднішнім необхідним є формування такої системи державного фінансового контролю, яка могла б реагувати на численні проблеми ринкової економіки та державної фінансової політики й охоплювала б усі рівні економіки, була би цілісною, побудованою на єдиних методологічних і організаційних засадах. Створення чіткої системи державного фінансового контролю, визначення місця та ролі органів державного фінансового контролю в єдиній його системі, загальних принципів і механізмів їх організації та функціонування має забезпечити уніфікацію і узгодженість контролю державних фінансів.

Аналіз досліджень та публікацій. Окремі аспекти проблеми пріоритетних напрямків розвитку державного фінансового контролю досліджували у своїх працях: О. Андрійко, М. Базась, І. Басанцов, П. Германчук, М. Головань, Н. Дорош, В. Зайцев, Є. Калюга, В. Мельничук, І. Микитюк, В. Піхоцький, М. Романів, Н. Рубан, Ю. Слободяник, І. Стефанюк, В. Шевчук, С. Юргелевич та інші вітчизняні фахівці та науковці.

Формулювання цілей статті (постановка завдання).

У процесі дослідження були поставлені наступні завдання:

- дослідити сучасний стан системи державного фінансового контролю в Україні та визначити перспективи подальшого розвитку;
- проаналізувати проблеми, які можуть виникнути в процесі створення і побудови єдиної системи державного фінансового контролю;
- визначити пріоритетні аспекти розвитку системи державного фінансового контролю, у тому числі з урахуванням зарубіжного досвіду;
- запропонувати виконання завдань щодо модернізації системи державного фінансового контролю.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сьогоднішньому етапі державотворення світова практика свідчить, що ефективний державний фінансовий контроль – це найважливіша умова існування сильної держави та важливий фактор державного будівництва. Тому закономірно, що процеси щодо зміцнення державності, які відбуваються останніми роками, об'єктивно пов'язані з необхідністю

підвищення ролі в цьому контексті всіх видів фінансового контролю, особливо державного [7].

Наш погляд, наукове визначення поняття «система державного фінансового контролю» має базуватися на принципах системного дослідження економічних явищ. «Система – це множинність елементів, що знаходяться у відносинах і взаємозв'язках один з одним, яка є певною цілісністю, єдністю». «Система – комплекс елементів та їхніх властивостей, взаємодія між якими зумовлює появу якісно нової цілісності». Такі та інші визначення системи можна знайти в економічній літературі, зокрема енциклопедії.

Нині існує багато формальних визначень цього терміну, однак суть його, на нашу думку, полягає в тому, що система має розглядатись як цілісний комплекс взаємопов'язаних елементів, об'єднаних загальною метою і завданнями, та обов'язково враховувати такі моменти:

- 1) кожний елемент, який входить у систему, сам по собі може розглядатись як система, що складається з елементів іншого типу, тобто система, зазвичай, становить собою ієрархічну структуру [7];
- 2) взаємозв'язки між елементами системи можуть змінюватися в часі відповідно до виконання функцій, що покладені на ці елементи;
- 3) застосування системного підходу забезпечує досягнення бажаного ефекту та взаємного доповнення елементів;
- 4) забезпечення багатогранної взаємодії елементів через єдину спрямованість на досягнення стратегічної мети;
- 5) постійний розвиток елементів системи та зв'язків між ними, що надає дієвості елементам системи [2].

Необхідним є формування такої системи, яка могла б реагувати на численні проблеми ринкової економіки та державної фінансової політики й охоплювала б усі рівні економіки, була би цілісною, побудованою на єдиних методологічних і організаційних засадах. Нині здійснюється, з урахуванням накопиченого теоретичного та практичного досвіду, формування системи державного фінансового контролю, підвищення його дієвості й ефективності.

Актуальність цієї проблеми полягає ще й в тому, що її вирішення сприятиме успіху адміністративної реформи, яка проводитиметься

в державі. Крім цього, створення чіткої системи державного фінансового контролю, визначення місця та ролі органів державного фінансового контролю в єдиній його системі, загальних принципів і механізмів їх організації та функціонування має забезпечити уніфікацію і узгодженість контролю державних фінансів [7].

Вирішення складних питань побудови системи державного фінансового контролю потребує використання зарубіжного досвіду, де враховані загальні підходи і принципи побудови таких систем, розроблено та застосовується системний підхід до визначення їхніх елементів, сформовані стандарти здійснення контрольно-аналітичних і експертних заходів, оцінки та надання їх результатів.

Лише з урахуванням цих суттєвих моментів і напрацьованого досвіду система державного фінансового контролю має стати єдиною та цілісною, адже її побудову визначають принцип єдності бюджетної системи, єдині законодавчі норми, принципи і вимоги функціонування, чітке розмежування функцій та повноважень органів фінансового контролю, спрямованих на вирішення завдань щодо контролю державних і місцевих фінансів.

При такому підході на кожному рівні реалізації державного фінансового контролю можуть діяти всі існуючі нині контролюючі органи при чіткому визначенні їхніх функцій, а системність зовсім не передбачає жорстку вертикальну структуру. Надмірна монолітність системи не дозволить оперативно реагувати на численні зміни ринкових відносин [3].

Формування єдиної системи державного фінансового контролю не можливе без урахування як чинної законодавчої та нормативно-правової бази, так і напрацьованих пропозицій щодо: формування та зміцнення незалежного фінансового контролю, правових основ його здійснення, структури й організації; формування єдиної системи державного фінансового контролю відповідно до мети її створення; розмежування повноважень органів державного фінансового контролю при проведенні контрольно-ревізійної та експертно-аналітичної діяльності; вдосконалення і координації діяльності контролюючих органів у єдиній системі державного фінансового контролю.

Аналізуючи проблеми, які можуть виникнути в процесі створення і побудови єдиної системи державного фінансового контролю,

слід звернути особливу увагу на неврегульованість нормативно-правового забезпечення, недостатність наукового, методичного й інформаційного забезпечення державного фінансового контролю, відсутність системного підходу до кадрового, матеріально-технічного та фінансового забезпечення.

Вирішення цих питань потребує розв'язання взаємопов'язаних завдань, зокрема:

1) законодавчого визначення поняття «єдина система державного фінансового контролю» та розробки і затвердження єдиної концепції її розвитку;

2) приведення у відповідність нормативно-правової бази державного фінансового контролю;

3) вивчення і узагальнення зарубіжного досвіду та його адаптації до вітчизняної практики;

4) формування нових і вдосконалення чинних форм та методів контролю, приведення методологічної і методичної бази державного фінансового контролю до умов сьогодення з урахуванням досягнень науки та техніки;

5) впровадження інформаційних технологій з метою підвищення інформаційної взаємодії контролюючих органів, а також розробки механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади як на державному, так і на регіональному рівнях;

6) запровадження механізмів оцінки ефективності та якості державного фінансового контролю [7].

Таким чином, при формуванні єдиної системи державного фінансового контролю основними мають стати такі складові: сукупність органів державного фінансового контролю; взаємовідносини між цими органами й органами державної влади; встановлення ієрархії контролюючих органів; перелік об'єктів контролю; визначення підконтрольних суб'єктів; перелік інструментарію (форм, методів, засобів тощо), які можуть бути застосовані конкретними суб'єктами контролю; права, обов'язки, відповідальність суб'єктів контролю і підконтрольних об'єктів.

З урахуванням вищенаведеного, виникає необхідність упорядкування цих складових у певну, чітко вивірену систему, закріплення цієї системи в законодавчих і інших нормативно-

правових актах, а це, в свою чергу, ставить питання про необхідність визначення концептуальних підходів до побудови єдиної системи державного фінансового контролю [8].

Актуальність і основне призначення концепції – бути базою для системного вирішення проблем державного фінансового контролю, стати теоретичною та методологічною основою контролю і формувати вимоги до законодавчої бази, до державної політики в сфері фінансового контролю.

Важливим моментом для розуміння суті єдиної системи державного фінансового контролю є визначення її завдань і цілей, що має бути відображено в концепції. Тобто, концепція має стати підґрунтям для керівників органів зовнішнього та внутрішнього державного фінансового контролю при розробці перспективних напрямків їх розвитку [8].

З урахуванням вищезазначеного, концепція єдиної системи має стати основою для створення раціональної та ефективної системи державного фінансового контролю, здатної гарантувати кардинальне посилення контролю за бюджетними коштами, в тому числі попередження фінансових порушень у сфері економіки, підвищення ефективності та дієвості діяльності контролюючих органів.

При проведенні єдиної фінансової, бюджетної, грошової, податкової, валютної та інвестиційної політики державою якраз і проявляється головна мета побудови єдиної системи державного фінансового контролю, що полягає в забезпеченні законності й ефективності фінансової діяльності держави, національної безпеки держави шляхом захисту її фінансових інтересів, недопущення нецільового та незаконного використання державних коштів [7].

Виходячи з цього, державний фінансовий контроль має передбачати і забезпечувати виконання наступних завдань: організацію та здійснення контролю за своєчасним виконанням дохідних і видаткових статей державного та місцевих бюджетів; оцінку обґрунтованості дохідних і витратних статей державного бюджету та державних цільових фондів; оцінку ефективності і доцільності витрачання державних коштів; забезпечення дотримання правил здійснення операцій з валютою та валютними цінностями; попередження правопорушень у фінансовій сфері; забезпечення фінансової

безпеки держави; контроль за виконанням міжнародних фінансових зобов'язань держави, станом державного боргу; контроль за дотриманням бюджетного, податкового, митного, валютного законодавства; оцінку ефективності діяльності головних розпорядників бюджетних коштів щодо використання державних коштів; аналіз виявлених відхилень від установлених показників державного бюджету і підготовку пропозицій, що спрямовані на їх усунення; фінансову експертизу проектів законів, що передбачають витрати бюджетних коштів чи впливають на формування та використання цих коштів тощо.

Крім цього, важливою особливістю при розробці концепції має стати чіткий розподіл державного фінансового контролю на внутрішній і зовнішній, визначення їхніх цілей та завдань, функцій, повноважень, що дозволить сформувати цілісну систему державного фінансового контролю. З урахуванням цього, єдина система державного фінансового контролю не повинна мати багаторівневу співвідпорядкованість й ієрархічну замкнутість [1]. З метою недопущення дублювання при здійсненні контролю за законністю надходження та витрачання державних коштів, необхідно методологічно обґрунтовано розмежувати основні контрольні функції відповідних органів державного фінансового контролю.

Важливим для вирішення в межах концепції є питання розробки методології та правової бази державного фінансового контролю. Нині в законодавстві фактично відсутня чітка термінологічна визначеність таких понять, як неекономне, незаконне, неефективне використання бюджетних коштів, неефективне розпорядження державною власністю або несвоечасне, неповне фінансування. Логічним є законодавчо чітко прописати ці поняття, визначити, які з них і в яких випадках мають застосовуватися, при цьому вони мають бути єдині на всіх рівнях управління.

Отже, розробка концепції потребує вирішення на загальнодержавному рівні питань, пов'язаних зі створенням відповідної методологічної, нормативно-правової бази державного фінансового контролю, його сучасного інформаційного та матеріально-технічного забезпечення [7].

Єдина система державного фінансового контролю може бути дієвою та ефективною тільки за умови, що на всіх рівнях управління

економікою будуть діяти спеціальні контролюючі органи, що здатні не тільки кваліфіковано здійснювати контрольні заходи, а й об'єднати навколо себе інші органи, що мають контрольні повноваження, і забезпечити необхідний розподіл завдань і співпрацю між ними. Тобто, ефективність та дієвість єдиної системи державного фінансового контролю залежить від успішного вирішення питання щодо побудови її організаційної структури, яка має бути оптимальною для теперішнього розвитку держави та достатньо мобільною для подальшої її модифікації.

Зокрема, на думку І. Іванової, система державного фінансового контролю в Україні може включати кілька складових [4]. Так, державний фінансовий контроль за надходженнями до бюджетів усіх рівнів та витрачанням коштів державного, місцевих бюджетів і трансфертів має здійснюватися єдиним органом державного фінансового контролю – Державною аудиторською службою України та її міжрегіональними територіальними органами [8].

На практиці, єдина система державного фінансового контролю має органічно поєднувати державний зовнішній і внутрішній контроль, що забезпечить координацію діяльності всіх контролюючих органів, сприятиме вдосконаленню правового забезпечення та методичного й аналітичного потенціалу контрольної діяльності [11].

Необхідність модернізації системи державного фінансового контролю, крім внутрішніх чинників, пов'язаних з необхідністю формування більш гнучкої, прозорої та відкритої для зовнішнього громадського контролю системи публічних фінансів, визначається також зобов'язаннями, які Україна взяла на себе в процесі інтеграції до ЄС.

На шляху євроінтеграції наша країна має вирішити низку складних питань: по-перше, створення сучасної системи органів державного аудиту та відповідно вдосконалення чинної нормативно-правової бази їх діяльності; по-друге, гармонізація актів національного законодавства, документів політико-правового характеру та практики їх застосування, спільних прав і зобов'язань до стандартів (*acquis communautaire*), обов'язкових до виконання в державах – членах ЄС; по-третє, імплементація Міжнародних стан-

дартів фінансової звітності (МСФЗ) у практику роботи вітчизняних органів державного фінансового контролю, нарешті, по-четверте, узгодження фахової термінології, що використовується у національних нормативних актах з державного фінансового контролю, з вимогами директивних документів Міжнародної (INTOSAI) та Європейської (EUROSAI) організацій вищих органів державного аудиту.

Сьогодні всі названі напрями модернізації вітчизняної системи державного фінансового контролю (або за стандартами INTOSAI – державного або публічного аудиту) забезпечені відповідними нормативно-правовими актами, проте темпи та обсяг фактичного впровадження останніх не можна визнати задовільними.

Актуальною залишається спроба комплексного дослідження результатів імплементації Міжнародних стандартів діяльності вищих органів аудиту, сформульованих у Лімській декларації керівних принципів аудиту 1977 р. та аналогічних документах, у світлі імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом – з іншого.

За Статутом Міжнародної організації вищих органів аудиту (INTOSAI), ухваленим у 1992 р. (в редакції 2007 р.), вищий національний орган аудиту (Supreme Audit Institution) є публічним органом держави або наддержавної організації, який призначений, створений або організований на підставі закону чи інших формальних дій держави або наддержавної організації з метою здійснення в незалежний самостійний спосіб вищих функцій публічного аудиту з боку держави або наддержавного організації з або без юрисдикційної компетенції [13].

Лімська декларація керівних принципів аудиту (The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts), ухвалена IX Конгресом INTOSAI у жовтні 1977 р., встановлює організаційно-правові засади діяльності вищих національних органів аудиту [5], зокрема:

1. Основні контрольні повноваження вищих органів державного аудиту визначаються Конституцією; деталі можуть бути встановлені законом.

2. Конкретні положення контрольних повноважень адаптуються до умов і потреби відповідних країн.

3. Усе управління державними фінансами, незалежно від того, відображені вони в загальному національному бюджеті чи ні, має бути об'єктом контролю вищих контрольних органів. Управління тими частинами державних фінансів, які виключені з національного бюджету, не має виводитися з-під контролю вищого контрольного органу.

4. Крім фінансового контролю, є, також інший не менш важливий вид контролю, спрямований на перевірку того, наскільки ефективно й економно витрачаються державні засоби. Такий контроль (*performance audit*) включає не тільки специфічні фінансові аспекти управління, але й усю управлінську діяльність, у тому числі організаційну та адміністративну системи.

5. Як орган зовнішнього аудиту вищий орган аудиту має перевіряти ефективність внутрішньої контрольної служби.

У листопаді 2007 р. Мексиканська декларація незалежності вищих органів аудиту (*Mexico Declaration on SAI Independence*), ухвалена XIX Конгресом INTOSAI підтвердила свою прихильність принципам Лімської декларації та проголосила як обов'язкову умову, що «для здорової демократії у кожній країні є необхідним існування вищих органів державного аудиту, незалежність якого гарантується законом». Поважаючи закони, прийняті щодо них законодавчою владою, ВОФК є вільними від контролю або втручання з боку органів законодавчої та виконавчої влади у визначених законом сферах [6].

За ініціативи INTOSAI Генеральна Асамблея ООН, наголосивши на важливості Лімської (1977 р.) та Мексиканської (2007 р.) декларацій, рекомендувала державам-членам та відповідним інституціям Об'єднаних Націй нарощувати співробітництво з метою просування належного управління (*good governance*) – ефективного, підзвітного, результативного та прозорого – шляхом посилення ролі вищих органів аудиту [10].

У новітній Резолюції щодо сприяння діяльності вищих органів державного аудиту від 19.12.2014 р. Генеральна асамблея ООН, визначивши, що ВОА можуть об'єктивно й результативно виконувати свої функції лише в тому випадку, якщо вони незалежні від структур, що перевіряються ними, і захищені від зовнішнього

впливу, рекомендувала державам-членам приділяти необхідну увагу незалежності та нарощуванню організаційної спроможності вищих органів аудиту, діючи з урахуванням специфіки своїх національних інституціональних структур, а також удосконалюванню систем обліку в державному секторі відповідно до національних планів розвитку на перспективу після 2015 р. [14].

Угода про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами – з іншого, ратифікована Законом України № 1678-VII від 16.09.2014 р., визначає напрями співробітництва в галузі управління державними фінансами, спрямованого на забезпечення розвитку бюджетної політики і надійних систем внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту, що базуються на міжнародних стандартах, а також відповідають основоположним принципам підзвітності, прозорості, економності, ефективності та результативності (ст. 346). Зокрема, передбачається:

– у сфері зовнішнього аудиту – імплементація стандартів і методик Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), а також обмін найкращими практиками ЄС у сфері зовнішнього контролю та аудиту державних фінансів з особливим акцентом на незалежності відповідних органів сторін;

– у сфері державного внутрішнього фінансового контролю – подальший розвиток системи державного внутрішнього фінансового контролю шляхом гармонізації з міжнародно визнаними стандартами (Інститут внутрішніх аудиторів, Міжнародна федерація бухгалтерів, INTOSAI) та методологіями, а також найкращою практикою ЄС щодо внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в державних органах (ст. 347) [12].

В останні роки (2011-2016 рр.) в цілому сформовано сучасну нормативно-правову базу, необхідну для успішної імплементації Міжнародних стандартів діяльності вищих органів аудиту, передусім:

- Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» в новій редакції від 16.10.2012 р. (щодо повноважень органу державного фінансового контролю) [9];

- Закон України «Про Рахункову палату України» від 02.07.2015 р. (нова редакція);

- Положення про Державну аудиторську службу України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України 03.02.2016 р. № 43;
- Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту окремих господарських операцій, затверджений постановою Кабінету Міністрів України 25.06.2014 р. № 214;
- Стандарти внутрішнього аудиту, затверджені наказом Міністерства фінансів України 04.10.2011 р. № 1247.

У той же час деякі директиви INTOSAI до теперішнього часу не знайшли відображення у чинному законодавстві України. Серед проблем, що чекають на вирішення, виокремимо такі:

- функцію здійснення попереднього контролю для органів державного фінансового контролю у чинному законодавстві не передбачено;
- право законодавчої ініціативи для органу державного фінансового контролю у чинному законодавстві не передбачено;
- засади координації діяльності органу державного фінансового контролю (Державної аудиторської служби) з Рахунковою палатою у профільному законодавстві не визначені;
- проведення аудиту законності (відповідності), як того вимагає Лімська декларація (ISSAI 1) для державного сектора, у чинному законодавстві прямо не передбачено;
- утворення власної незалежної системи контролю виконання рекомендацій, вироблених за результатами перевірок, для органу державного фінансового контролю (Державної аудиторської служби) законодавством не визначено;
- вдосконалення уніфікованої термінології фінансового державного контролю відповідно до стандартів INTOSAI до теперішнього часу остаточно не завершено.

Виходячи із зобов'язань України в частині гармонізації законодавства до вимог ЄС, на сьогодні стоїть завдання створити цілісну систему державного фінансового контролю, яка гармонічно поєднає зовнішній та внутрішній контроль, але не в плані єдиного підпорядкування, а в напрямі ефективного розвитку контрольних органів, гармонізації їх діяльності, впровадження єдиних стандартів фінансового контролю.

Рух в такому напрямі дозволить зосередити зусилля контрольних органів на виявленні найбільш гострих проблем розвитку економіки, нецільового та неефективного використання фінансових ресурсів, а також виробити спільні пропозиції в частині удосконалення системи управління ресурсами держави на макро- та макрорівнях.

Висновки. Підсумовуючи викладений матеріал, необхідно зазначити, що розроблення єдиної ідеології контрольної діяльності та впровадження базових стандартів державного фінансового контролю дозволить:

- подолати відомчий підхід, паралелізм та дублювання контрольних заходів;
- впровадити єдину методологію проведення державного фінансового контролю та формалізації висновків з метою подальшого їх застосування під час проведення аудитів ефективності, відповідності, контролю фінансової звітності;
- скасувати функціональну та організаційну роздробленість органів контролю на окремі ізольовані ланки;
- уніфікувати інформаційне забезпечення та створити спільну інформаційну базу діяльності контрольних органів для встановлення відкритого діалогу з суспільством;
- створити єдину інформаційну систему про заплановані та здійснені органами фінансового контролю перевірки та виявлені порушення;
- застосовувати єдину методологію трактування та оцінювання фінансових операцій, економічних тенденцій, показників господарської та бюджетної діяльності, що дозволить об'єктивно оцінювати гостроту проблем та пропонувати адекватні корегуючі та превентивні заходи.

Для розбудови цілісної системи фінансового контролю необхідно визначити вектори розвитку системи державного фінансового контролю з чіткими принципами взаємодії між органами зовнішнього та внутрішнього контролю та визначити об'єкти, які найбільш повно охоплювали б фінансово-економічні процеси та мають бути під постійним контролем та наглядом держави.

PRIORITY ASPECTS OF THE DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF STATE FINANCIAL CONTROL IN UKRAINE

Volodymyr Yemelyanov, Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Institute of Public Administration, Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine

Dmytro Stepaniuk, Postgraduate student at the Institute of Public Administration, Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine

Effective state financial control is the most important condition for the existence of a strong state and an important factor in state-building. Therefore, the creation of a clear system of public financial control, the determination of the place and role of the bodies of state financial control in its single system, the general principles and mechanisms of their organization and functioning should ensure the unification and consistency of control of public finances.

Solving the complex issues of developing a system of public financial control requires the use of foreign experience, which takes into account the general approaches and principles of constructing such systems, developed and applied a systematic approach to the definition of their elements, formed standards for the implementation of control and analytical and expert measures, evaluation and presentation of their results.

State financial control should envisage and ensure the fulfillment of the following tasks:

- organization and implementation of control over timely execution of income and expense articles of the state and local budgets;
- assessment of the reasonableness of revenue and expenditure items of the state budget and state trust funds;
- assessment of the efficiency and expediency of spending public funds;
- ensuring compliance with the rules of transactions with currency and currency values; prevention of offenses in the financial sphere;
- provision of financial security of the state;

- *control over the fulfillment of the international financial obligations of the state, the state debt;*
- *control over observance of budget, tax, customs, currency legislation;*
- *assessment of the effectiveness of the main spending units spending on the use of public funds;*
- *analysis of detected deviations from the established indicators of the state budget and preparation of proposals aimed at their elimination;*
- *financial expertise of draft laws that envisage spending of budget funds or influence the formation and use of these funds, etc.*

To develop a coherent system of financial control, it is necessary to determine the vectors of the development of the system of state financial control with clear principles of interaction between the bodies of external and internal control and identify the objects that would most fully cover financial and economic processes and should be under constant control and supervision of the state.

Keywords: *state financial control, the State Audit Service of Ukraine, audit, revision, internal control, internal audit.*

References

1. Basantsov, I.V. (2008). Rozvytok derzhavnoho finansovoho kontroliu v umovakh rynkovoï ekonomiky Ukrainy [Development of State Financial Control in the Market Economy of Ukraine]. Doctor's thesis. Sumy: SumDU [in Ukrainian].
2. Germanchuk, P.K., Stefanyuk, I.B., Ruban, N.I. (2004). Derzhavnyi finansovyi control: reviziia ta audyt [State Financial Control: Revision and Audit]. Kyiv: AVT [in Ukrainian].
3. Gorodetsky, A. (2012). Formuvannia yedynoi systemy derzhavnoho finansovoho kontroliu [Formation of a Unified System of State Financial Control]. Voprosy ekonomiky – Economical questions, 1, 86 [in Russian].
4. Ivanova, I.M. (2015). Reformuvannia systemy derzhavnoho finansovoho kontroliu [Reforming the Public Financial Control System]. Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine, 6, 245 [in Ukrainian].

5. Limska deklaratsiia kerivnykh pryntsyviv kontroliu [The Lima Declaration on Public Finances Audit Guiding Principles]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua Retrieved from http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/604_001 [in Russian].

6. Meksykanska deklaratsiia pro nezalezhnist [The Mexico Declaration of Independence]. (n.d.). ac-rada.gov.ua Retrieved from http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/printable_article/1013545 [in Ukrainian].

7. Nikitiuk, I.S. (2012). Teoretychni polozhennia kontseptsii yedynoi systemy derzhavnoho finansovoho kontroliu [Theoretical provisions of the concept of a unified system of state financial control]. Visnyk KNTEU – The Bulletin of KNTEU, 1, 68 [in Ukrainian].

8. Nikitiuk, I.S. (2013). Kontseptualni osnovy formuvannia yedynoi systemy derzhavnoho finansovoho kontroliu [Conceptual Foundations of the Formation of a Unified System of Public Financial Control]. Donetsk: Yuho-Vostok [in Ukrainian].

9. Zakon Ukrainy “Pro osnovni zasady zdiisnennia derzhavnoho finansovoho kontroliu v Ukraini” [Law of Ukraine “On the Main Principles of the Public Financial Control in Ukraine”]. (n.d.). rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12> [in Ukrainian].

10. Rezoliutsiia Heneralnoi Asamblei Orhanizatsii Obiednanykh Natsiy vid 22 hrudnia 2011 [Resolution of the General Assembly of the United Nations dated 22th December 2011]. (n.d.). www.ac-rada.gov.ua. Retrieved from <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16739373> [in Ukrainian].

11. Symonenko, V.K. (2016). Osnovy yedynoi systemy derzhavnoho finansovoho kontroliu v Ukraini (makroekonomichnyi aspekt) [Fundamentals of a Unified System of State Financial Control in Ukraine (Macroeconomic Aspect)]. Kyiv: Znannia Ukrainy [in Ukrainian].

12. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii I yikhnimy derzhavamy – chlenamy, z inshoi storony vid 27 chervnia 2014 [Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their member states, on the other hand, from June 27 2014]. (n.d.) zakon.

rada.gov.ua. Retrieved from zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_011 [in Ukrainian].

13. Statut INTOSAI [International Organization of Supreme Audit Institutions: Statutes]. (n.d.). ac-rada.gov.ua Retrieved from http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/232209?cat_id=32836 [in Ukrainian].

14. Rezoliutsiia Heneralnoi Asamblei Orhanizatsii Obiednanykh Natsiy vid 19 hrudnia 2014 [Resolution of the General Assembly of the United Nations dated 19th December 2014]. (n.d.). www.ac-rada.gov.ua. Retrieved from <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16739373> [in Ukrainian].

15. Aleksandrovykh, O.O., (2016). Teoretychni zasady ta istorychni peredumovy modernizatsii systemy derzhavnoho finansovoho kontroliu v Ukraini [Theoretical principles and historical preconditions to modernization of public financial control system]. Candidate's thesis. Kharkiv: KhRIDU NAPA [in Ukrainian].

Received: 04.05.2018.

Відомості про авторів / Information about the Authors

Ємельянов Володимир Михайлович: Чорноморський національний університет ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Volodymyr Yemelyanov: Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID.ORG/0000-0002-2995-8445

E-mail: d_idu@ukr.net

Степанюк Дмитро Анатолійович: Управління Південного офісу Держаудитслужби в Миколаївській області: вул. Спаська, 42-а, Миколаїв, 54001, Україна.

Dmytro Stepaniuk: Department of the South office of the State Audit Service in the Mykolaiv region: 42-a Spas'ka str., Mykolaiv, 54001, Ukraine.

ORCID.ORG/ 0000-0002-2925-2573

E-mail: s.dmytry@gmail.com

СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ: СТРУКТУРА ТА СУЧАСНИЙ СТАН

Слободянюк Д. С., аспірант,

Інститут державного управління, Чорноморський національний
університет ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

Статтю присвячено аналізу системи державного управління сферою інтелектуальної власності в умовах здійснених реформ на сучасному етапі державотворення. Виявлено, узагальнено та надано коротку характеристику етапів функціонування системи державного управління в сфері інтелектуальної власності за період незалежності України. Здійснено аналіз чинної системи державного управління інтелектуальною власністю в Україні. Проаналізовано систему та структуру державних органів, визначено їх повноваження, надано їх характеристику та виявлено способи взаємодії. Визначено важливість спрямування державної політики на усунення розпорошення і дублювання управлінських функцій в сфері інтелектуальної власності. Вказано на необхідність підвищення якості та рівня роботи консультативно-дорадчих органів щодо формування єдиної державної інноваційної політики в тому числі і в сфері інтелектуальної власності. Важливим завданням в цій сфері публічного адміністрування є формування системи економічних стимулів щодо створення та впровадження об'єктів інтелектуальної власності. У статті визначено основні проблеми, які потребують їх вирішення для можливості вдосконалення системи державного управління сферою інтелектуальної власності. Автором визначено основні напрямки, розвиток яких, дозволить підвищити рівень інновацій, створити систему комерціалізації об'єктів інтелектуальної власності та формувати в Україні цивілізований і легальний ринок таких об'єктів. Встановлено, що реформування системи

державного управління в сфері інтелектуальної власності призвело до визначення додаткових напрямків і функцій органів публічного адміністрування, що має призвести до побудови стратегії управління інтелектуальною власністю в Україні на якісно нових засадах, що відповідатимуть міжнародним стандартам в цій сфері.

Ключові слова: державне управління, публічне адміністрування, система, інтелектуальна власність, промислова власність, державний орган.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сучасні світові тенденції вказують на важливість розвитку сфери інтелектуальної власності – результатів розумової та творчої діяльності людини. Впровадження інновацій, інвестування в інтелектуальні галузі є економічно недоцільними, якщо права на об'єкти інтелектуальної власності не мають надійного захисту. Захист інтелектуальної власності має вирішальне значення як для кожної окремої людини, так і для держави в цілому.

Для України налагодження та вдосконалення механізмів державного управління є необхідною умовою для її інтеграції до міжнародних структур і підтримання загального позитивного іміджу на міжнародній арені.

Створення сприятливих умов для забезпечення захисту інтелектуальної власності в державі впливає на її місце в глобальній торговельній системі, а конкурентоспроможність її інтелектуальних ресурсів на інвестиційну привабливість.

Законом України «Про основи національної безпеки України» визначено, що одним з пріоритетних напрямків національних інтересів України є розвиток інтелектуального потенціалу українського народу, а недосконалість механізмів захисту прав інтелектуальної власності визначена як одна із загроз національним інтересам і національній безпеці України [1]. Фактичні обставини вказують на те, що захист інтелектуальної власності в інших сферах, зокрема в соціально-культурній сфері та у сфері підприємництва, також є важливим для забезпечення національних інтересів держави.

В Україні рівень захисту прав інтелектуальної власності на сьогодні залишається достатньо низьким, проблема порушень прав суб'єктів інтелектуальної власності є досі повноцінно невирішеною. За даними Міжнародного альянсу інтелектуальної власності, Україна входить до списку країн з високим рівнем інтернет-піратства. Впровадження та реалізація заходів щодо посилення захисту інтелектуальної власності в Україні на рівні механізмів державного управління стає запорукою позитивних змін цієї ситуації, що склалася в державі.

Аналіз досліджень і публікацій. В теорії проблема державного управління інтелектуальною власністю знайшла своє відображення в працях вітчизняних науковців, таких як: М. Вачевський, В. Зінов, Ю. Кузнєцов, Ю. Суїні, П. Цибульов, В. Чеботарьов. Однак, хотілось би зауважити, що у працях вітчизняних науковців дане питання розглядається в основному в економічному та правовому аспектах. Аспект державного управління, враховуючи реформування в цій сфері, яке відбувається останнім часом, є маловивченим в сучасних умовах та викликає певні труднощі в розробці даного питання.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Здійснити аналіз системи державного управління в сфері інтелектуальної власності в Україні та структури державних органів на сучасному етапі, а також дослідити вплив запроваджених реформ в цій сфері та спрогнозувати подальші перспективи для розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження. В Україні право інтелектуальної власності є відносно новим, якщо порівнювати його з іншими галузями законодавства, що, в свою чергу, викликано низьким рівнем усвідомлення необхідності захисту своїх майнових та особистих немайнових прав автором об'єкта інтелектуальної власності. Незаконне копіювання, розповсюдження та використання та інші проблемні аспекти порушення прав інтелектуальної власності на території України, є сучасними реаліями суспільних відносин в цій сфері. Динамічний розвиток світової економіки свідчить про те, що серед основних показників конкурентоспроможності країн визначальним є впровадження ефективних механізмів державного управління та інноваційної політики, які зможуть забезпечувати конкурентоспроможність економіки країни в цілому.

В Україні за часи її незалежності створено функціонуючу систему державного управління в сфері інтелектуальної власності. Хронологічно цей процес становлення, вдосконалення та подальшого розвитку можливо поділити на шість основних етапів. Перший етап становлення відбувався протягом 1991-1994 років. Цей етап є основоположним і став періодом формування законодавчого базису та створення основних організаційних структур. З 1995 року по 1999 рік відбувався другий етап становлення. Даний етап можливо охарактеризувати соціально-економічним реформуванням і прийняттям Україною низки міжнародних зобов'язань. Наступний етап, який став третім, відбувався в період з 2000-2007 роки. Даний етап було розпочато внаслідок завершення кризового періоду економіки України та визначенням пріоритетних напрямків розвитку науки і техніки, що було відображено в посланні Президента України до Верховної Ради, в результаті чого було прийнято Закон України «Про пріоритетні напрямки розвитку науки і техніки». Четвертий етап становлення та подальшого розвитку припав на період 2008-2010 роки. Головною подією цього етапу стало вступ України до СОТ [2-6]. На думку автора, також слід виділити ще два етапи – проміжний та сучасний. П'ятий етап – проміжний, відбувався в період з 2011 року по 2015 рік. Цей етап розпочався зі схвалення Верховною Радою України Рекомендацій парламентських слухань на тему: «Стратегія інноваційного розвитку України на 2010-2020 роки в умовах глобалізаційних викликів» [7], а також характеризується приведення у відповідність законодавства у сфері інтелектуальної діяльності до вимог Закону України «Про адміністративні послуги» [8]. Шостий етап – сучасний, розпочався з 2016 року зі схвалення Концепції реформування державної системи правової охорони інтелектуальної власності в Україні. Зокрема положеннями Концепції передбачено впровадження в Україні європейських стандартів життя, встановлення сприятливих умов для високотехнологічного, інтелектуальномісткого бізнесу, створення оптимальної, якісної та ефективної державної системи правової охорони інтелектуальної власності. Також, згідно з положеннями Концепції буде реорганізовано систему колективного управління майновими авторськими та суміжними правами й удосконалено

національну правову базу та її гармонізація з актами Європейського Союзу. й оптимізацією діяльності центральних органів виконавчої влади державної системи правової охорони інтелектуальної власності [9, 10].

Таким чином в Україні з 2016 року почала впроваджуватись реформована та оптимізована система державного управління в сфері інтелектуальної власності, яку можливо охарактеризувати через аналіз її структури.

Традиційно, як і в багатьох інших сферах державного управління, вищою ланкою в системі є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, в структурі Верховного суду діє Касаційний господарський суд.

У структурі Верховної Ради України, у складі її Комітету з питань науки і освіти діє підкомітет з питань інноваційної діяльності і захисту інтелектуальної власності.

У системі судової влади відбулись докорінні зміни, які вплинули на сферу інтелектуальної власності в Україні. В 2016 році були внесені зміни до Конституції [11] і прийнято новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів» [12], згідно з якими найвищим судом у системі судоустрою України є Верховний Суд. У складі Верховного Суду діють: Велика Палата Верховного Суду; Касаційний адміністративний суд; Касаційний господарський суд; Касаційний кримінальний суд; Касаційний цивільний суд.

Крім того, 29 вересня 2017 року Президент України підписав Указ «Про утворення Вищого суду з питань інтелектуальної власності» [13]. 3 жовтня 2017 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів», яким врегульовуються питання діяльності нового спеціалізованого суду [14]. Передбачено, що Вищий суд з питань інтелектуальної власності розглядатиме справи про права на винахід, корисну модель, промисловий зразок, товарний знак, комерційне найменування. Також цей суд розглядатиме справи у спорах про реєстрацію, обліку прав інтелектуальної власності, визнання недійсними, продовження дії, дострокове припинення

патентів. Крім того, Вищий суд розглядатиме скарги на рішення Антимонопольного комітету із зазначених питань. Відповідно до ст. 32 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Вищий суд з питань інтелектуальної власності здійснює правосуддя як суд першої та апеляційної інстанції [11].

Система виконавчих органів також була реформована, завдяки чому в ній відбулись зміни. Зокрема, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 07.02.2018 року № 90 було утворено Раду з питань інтелектуальної власності. Рада з питань інтелектуальної власності є тимчасовим консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України, основними завданнями якої є: сприяння забезпеченню координації дій органів виконавчої влади у сфері інтелектуальної власності; визначення шляхів та механізму розв'язання проблемних питань, що виникають під час формування та реалізації державної політики у сфері інтелектуальної власності; підготовка пропозицій та рекомендацій щодо: розвитку сфери інтелектуальної власності України з урахуванням стратегічних завдань інноваційного розвитку держави; пріоритетних напрямів, програм розвитку та функціонування державної системи інтелектуальної власності; забезпечення інтегрування України у міжнародний та європейський інтелектуальний простір з урахуванням національних інтересів; розвитку та реформування державної системи правової охорони інтелектуальної власності; державного стимулювання винахідницької діяльності, комерціалізації результатів інтелектуальної, творчої діяльності, трансферу технологій, а також організації науково-дослідних робіт з питань удосконалення правової охорони інтелектуальної власності, економічного, інформаційного та ресурсного забезпечення сфери інтелектуальної власності; запобігання та припинення порушень прав інтелектуальної власності [15]. Крім того, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 23.08.2016 року № 585 Міністерство економічного розвитку і торгівлі стало правонаступником Державної служби інтелектуальної власності, що ліквідується, в частині реалізації державної політики у сфері інтелектуальної власності [16]. До структури Міністерства економічного розвитку і торгівлі входить департамент інтелектуальної власності. До складу департаменту

входять такі структурні підрозділи: управління промислової власності; управління державних реєстрацій; відділ авторського права і суміжних прав; сектор співробітництва з національними та міжнародними інституціями у сфері інтелектуальної власності; сектор державного нагляду за дотриманням законодавства у сфері інтелектуальної власності. Крім того, департамент здійснює організаційне, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Апеляційної палати [17].

Важливу роль у структурі органів державного управління в сфері інтелектуальної власності відіграють організації, що утворюють інфраструктуру діяльності в цій сфері, такі як: Український інститут інтелектуальної власності (УКРПАТЕНТ) та Українське агентство з авторських та суміжних прав (УААСП). Український інститут інтелектуальної власності – державне підприємство, що входить до структури Міністерства економічного розвитку і торгівлі в Україні і відповідає за проведення формальної та кваліфікаційної експертизи заявок на об'єкти промислової власності (винаходи, корисні моделі, промислові зразки, знаки для товарів і послуг, топографії інтегральних мікросхем та зазначення походження товарів) на відповідність умовам надання правової охорони, виносить рішення щодо видачі охоронних документів, забезпечує здійснення державної реєстрації об'єктів промислової власності та офіційної публікації відомостей про них. Українське агентство з авторських та суміжних прав (УААСП) – українська державна організація колективного управління, що спеціалізується на зборі і виплаті авторської винагороди (роялті). Основною задачею організації є управління на колективній основі і захист майнових авторських прав вітчизняних і зарубіжних авторів на території України [9].

До інших відомств України, які так чи інакше пов'язані з охороною прав на об'єкти інтелектуальної власності, відносяться: Антимонопольний комітет України, що є державним органом із спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель. [18]; Державне агентство України з інвестицій та розвитку – бере участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері інвестиційної та інноваційної

діяльності [19]; Державна фіскальна служба України – вживає заходів для захисту прав інтелектуальної власності у процесі зовнішньоекономічної діяльності, недопущення переміщення через митний кордон України контрафактних товарів [20]; Департамент державної служби боротьби з економічною злочинністю – здійснює діяльність щодо виявлення та припинення фактів порушення прав інтелектуальної власності [21].

До інших відомств, які пов'язані з вирішенням питань у сфері інтелектуальної власності, належать Служба безпеки України [22] і також можна віднести Державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів, яка здійснює у межах своєї компетенції контроль за додержанням законодавства про рекламу [23].

Також до складу системи державного управління в сфері інтелектуальної власності з питань її наукового забезпечення треба віднести Національну академію наук України, Науково-дослідний інститут інтелектуальної власності Національної академії правових наук України, а також галузеві академії [24]. В питаннях підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських і наукових кадрів для сфери інтелектуальної власності важливу роль відіграє Міністерство освіти і науки України [25].

Варто відзначити, що управління майновими правами суб'єктів права інтелектуальної власності може здійснюватися громадськими організаціями. Відповідно до положень Закону України «Про авторське право і суміжні права» передбачена можливість колективного управління майновими правами авторів, інших осіб, які мають авторське право або суміжні права [26]. Зазначені особи можуть доручати управління своїми майновими правами на колективній основі організаціям, які не мають права займатися комерційною діяльністю. Такі організації діють на основі і в межах повноважень, що добровільно їм були передані авторами, іншими особами, які мають авторське право або суміжні права. На діяльність зазначених організацій не поширюються обмеження, передбачені антимонопольним законодавством. До діючих на момент проведення дослідження в Україні таких громадських організацій слід віднести Всеукраїнську асоціацію інтелектуальної власності, Всеукраїнську асоціацію представників у справах інтелектуальної власності

(патентних повірених), Український музичний альянс, Українську лігу музичних прав, Агентство охорони прав виконавців, Дім авторів музики в Україні, Спілку авторів України, Гільдію виробників відеограм і фонограм.

Крім того, 15 травня 2018 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про ефективне управління майновими правами правовласників у сфері авторського права і (або) суміжних прав», яким визначаються правові та організаційні засади колективного управління майновими правами суб'єктів авторського права і (або) суміжних прав в Україні [27].

Такими, що здійснюють управління інтелектуальною власністю, також слід визнати й творчі спілки. Закон України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» дає визначення цього терміну, а саме творча спілка – це добровільне об'єднання професійних творчих працівників відповідного фахового напрямку в галузі культури та мистецтва, що має фіксоване членство і діє на підставі статуту. Основними напрямками діяльності творчої спілки є: творча діяльність у галузі культури і мистецтва; розвиток національної культури та мистецтва, розроблення і втілення в життя культурно-мистецьких заходів, організація творчих конкурсів, виставок, авторських вечорів, прем'єр, фестивалів тощо; створення умов для творчої праці, підвищення професійного, наукового та загальнокультурного рівня членів творчої спілки, виховання творчої молоді, оволодіння нею досягненнями національної та загальнонародської культури; пошук талантів серед молоді та сприяння їх творчому розвитку; видання газет, журналів, книг та іншої друкованої продукції, створення кіно-та відеофільмів, аудіовізуальної продукції з метою популяризації досягнень української та світової культури і мистецтва, творчого доробку членів спілок; турбота про правовий, соціальний та професійний захист членів творчої спілки; сприяння відродженню, розвиткові та популяризації народної творчості, творчому використанню народних традицій у розвиткові культури та мистецтва, збереженню та збагаченню історико-культурної спадщини та довкілля, проведенню масових культурно-просвітницьких заходів, а також утвердженню демократичних, загальнонародських цінностей; постійна співпраця з педагогічними та

науково-педагогічними колективами навчальних закладів; подання допомоги в навчально-виховній роботі педагогічним колективам у патріотичному, культурному та інтелектуальному розвитку дітей та молоді, у морально-етичному та естетичному вихованні; сприяння обміну культурними цінностями, співробітництво між діячами культури і мистецтва різних країн, національними і міжнародними організаціями культури та мистецтв; виховання поваги до історико-культурних цінностей, традицій українського та інших народів [28].

Можливо дійти висновку, провівши даний аналіз структури системи державного управління в сфері інтелектуальної власності, що в основному вона спрямована на вирішення питань охорони прав на об'єкти інтелектуальної власності, а її реформування в сучасних умовах приводить її до відповідності міжнародним стандартам. Ця позиція автора підтверджується даними з щорічного звіту Міжнародного альянсу інтелектуальної власності, в якому не минули питання щодо стану справ у сфері інтелектуальної власності в Україні, де вказувалось, що на даний момент вже розглядається питання виключення України зі списку країн з високим рівнем інтернет-піратства. Однак для прийняття такого рішення в Україні слід вирішити ключові питання, а саме: боротьба з піратством, розвиток колективного управління правами інтелектуальної власності та легалізація програмного забезпечення Microsoft в органах державної влади [29].

Таким чином, система державного управління в сфері інтелектуальної власності, з врахуванням пропозицій міжнародних організацій, спрямовується на охорону та захист прав на об'єкти інтелектуальної власності, однак лишаються поза увагою побудова системи державного управління інноваційним розвитком, а також питання стимулювання створення та впровадження інновацій, що значним чином створює перешкоди в інноваційній діяльності і розвитку в Україні цивілізованого та легального ринку об'єктів інтелектуальної власності.

Такий висновок автора підтверджується даними, отриманими зі звітів, а також статистичних даних, що наводяться ДП «Український інститут інтелектуальної власності», аналізуючи котрі, можна побачити, що в середньому за останні п'ять років на

розгляд надходить приблизно 50 тис. заявок в рік щодо надання правової охорони об'єктам промислової власності, однак лише приблизно 10% таких об'єктів промислової власності набувають правової охорони [30-33]. Наведені дані свідчать про те, що в Україні склалася ситуація, яку можливо охарактеризувати, з одного боку, збільшенням кількісних показників подання заявок на видачу охоронних документів на об'єкти промислової власності, а, з іншого боку, – в країні відбувається процес гальмування інноваційної діяльності та розвитку цивілізованого й легального ринку об'єктів інтелектуальної власності, що в свою чергу впливає на високотехнологічні галузі промисловості.

Наслідком такої ситуації, що складається в сфері інтелектуальної власності, є зменшення чисельності творців (власників) об'єктів права промислової власності (винахідників і раціоналізаторів), у яких в свідомості формуються поняття, що процес створення, оформлення та подальшого захисту об'єктів промислової власності дуже затяжний, а результатом його є отримання охоронних документів, які фактично не дають фінансових та інших можливостей для їх власників.

Причинами, які призвели до такого стану в сфері інтелектуальної власності, за визначенням Ради Національної безпеки і оборони України та Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти, були: розпорошення і дублювання управлінських функцій, зокрема організаційних, між кількома центральними органами виконавчої влади; низький рівень роботи консультативно-дорадчих органів щодо формування єдиної державної інноваційної політики, в тому числі і в сфері інтелектуальної власності; відсутність системи економічних стимулів (податкових, кредитних, страхових) щодо створення та комерціалізації об'єктів інтелектуальної власності, що матимуть на меті формування ринку цих об'єктів [34].

Висновки. В результаті проведеного аналізу та здійсненого дослідження системи державного управління в сфері інтелектуальної власності в Україні можливо дійти до низки висновків: 1) в Україні тривалий час недооцінювалося значення інтелектуальної власності; 2) непослідовність української держави у проведенні науково-технічної та інноваційної політики призвела до зниження попиту на

наукові дослідження і розробки та фактичне згорання інноваційної діяльності у промисловості; 3) реформування та останні зміни в урядовій політиці в сфері інтелектуальної власності, що відбуваються протягом останніх трьох років, вказують на позитивні тенденції вирішення більшості проблемних питань, а діяльність уряду, що спрямована на вироблення та реалізацію концептуально стратегічних рішень, дозволять покращити реальний стан справ в цій сфері; 4) на сучасному етапі залишаються невирішені питання розвитку ринку інтелектуальної власності, створення інноваційної інфраструктури, фінансового та податкового стимулювання науково-технічної діяльності.

Таким чином, проблеми та перспективи розвитку сфери інтелектуальної власності в Україні безпосередньо пов'язані зі стратегією реформування публічного адміністрування в цій сфері. Для її ефективного розвитку необхідно на рівні державного управління впровадити ряд заходів, а саме:

- створити повноцінну інноваційну інфраструктуру;
- забезпечити розвиток системи фінансового та податкового стимулювання науково-технічної діяльності.
- забезпечити функціонування цивілізованого та легального ринку об'єктів інтелектуальної власності.

Вищевказані заходи можливо реалізувати за рахунок вдосконалення законодавчої та нормативно-правової бази в сфері інтелектуальної власності. Головним чинником позитивних змін в сфері інтелектуальної власності в Україні може стати запровадження комплексного підходу в системі державного управління щодо питань інформаційного забезпечення, проведення експертизи, надання правового захисту, здійснення економічної оцінки вартості та використання об'єктів інтелектуальної власності.

Стаття надійшла до редакції: 30.07.2018 р.

in Ukraine at qualitatively new levels which will correspond to the international standards in the given sphere.

Keywords: *public administration, system, intellectual property, industrial property, state agency.*

References

1. Zakon Ukrainy «Pro osnovy natsionalnoi bezpeky Ukrainy» [The Law of Ukraine «On the Fundamentals of National Security of Ukraine»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> [in Ukrainian].
2. Tsibulev P.M. (2008) Vvedennya do Intelektualnoyi vlasnosti: navchalnyi posibnik [Introduction to Intellectual Property: tutorial]. Kiev: DPVP. [in Ukrainian].
3. Kuznetsov Y.M. (2005) Patentoznavstvo ta avtorske pravo: pidruchnik [Patent and Copyright: textbook]. Kiev: Kondor. [in Ukrainian].
4. Tsibulev P.M., Chebotaryov V.P., Zinov V.G., Suini Y. (2005) Upravlinnya Intelektualnoyu vlasnistyu: monografIya [Intellectual Property Management: monograph] P.M. Tsibulev (eds.). Kiev: K.I.C. [in Ukrainian].
5. Vynakhidnyky Ukrainy – elita derzhavy. Vynakhody ta innovatsii. Osnovni etapy rozvytku Derzhavnoi systemy pravovoi okhorony intelektualnoi vlasnosti Ukrainy. [The inventors of Ukraine are the elite of the state. Inventions and innovations. The main stages of development of the State system of legal protection of intellectual property of Ukraine]. Retrieved from <http://inventor.biz.ua/online/vol4/pdf/008> [in Ukrainian].
6. Vachevsky M.V. (2004) Sotsialno-ekonomichni aspekti vikoristannya intelektualnoyi vlasnosti v suchasniy umovah. Teoriya i praktika: navchalnyi posibnik [Socially-Economical Aspects of Vicariness and Intelligence in the Time of Thought. Theory and Practice: tutorial]. Kiev: CNL. [in Ukrainian].
7. Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro Rekomendatsii parlamentskykh slukhan na temu: «Stratehiia innovatsiinoho rozvytku

Ukrainy na 2010-2020 roky v umovakh hlobalizatsiinykh vyklykiv» [The Decree of the Verkhovna Rada of Ukraine «On Recommendations of the Parliamentary Hearings on the topic:» Strategy of Ukraine's Innovation Development for 2010-2020 in the context of Globalization Challenges»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2632-17> [in Ukrainian].

8. Zakon Ukrainy «Pro administratyvni posluhy» [The Law of Ukraine «On administrative services»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> [in Ukrainian].

9. Rychnyi zvit derzhavnoi sluzhby z intelektualnoi vlasnosti za 2013 rik [Annual Report of the State Service for Intellectual Property for 2013] (n.d.) uipv.org. Retrieved from http://www.uipv.org/i_upload/file/AnnualReport/zvit_ukr-2013 [in Ukrainian].

10. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia derzhavnoi systemy pravovoi okhorony intelektualnoi vlasnosti v Ukraini» [The Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Concept of Reforming the State System of Legal Protection of Intellectual Property in Ukraine»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249086258> [in Ukrainian].

11. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo pravosuddia)» [The Law of Ukraine «On Amendments to the Constitution of Ukraine (Regarding Justice)»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1401-19/paran2#n2> [in Ukrainian].

12. Zakon Ukrainy «Pro sudoustrii i status suddiv» [The Law of Ukraine «On the Judiciary and the Status of Judges»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> [in Ukrainian].

13. Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro utvorennia Vyshchoho sudu z pytan intelektualnoi vlasnosti» [The Decree of the President of Ukraine «On the formation of the Supreme Court on Intellectual Property»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/299/2017> [in Ukrainian].

14. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Hospodarskoho protsesualnoho kodeksu Ukrainy, Tsyvilnoho protsesualnoho kodeksu

Ukrainy, Kodeksu administratyvnoho sudochynstva Ukrainy ta inshykh zakonodavchykh aktiv» [The Law of Ukraine «On Amendments to the Commercial Procedural Code of Ukraine, the Civil Procedural Code of Ukraine, the Code of Administrative Legal Proceedings of Ukraine and other legislative acts»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2147-19> [in Ukrainian].

15. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro utvorennia Rady z pytan intelektualnoi vlasnosti» [The Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On the formation of the Council on Intellectual Property»] (n.d.). kmu.gov.ua. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-utvorenniya-radi-z-pitan-intelektualnoyi-vlasnosti> [in Ukrainian].

16. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Deiaki pytannia optymizatsii diialnosti tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady derzhavnoi systemy pravovoi okhorony intelektualnoi vlasnosti» [The Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «Some Issues of Optimization of the Activities of Central Executive Bodies of the State System of Legal Protection of Intellectual Property»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/585-2016-%D0%BF> [in Ukrainian].

17. Nakaz Ministerstva ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrainy «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro departament intelektualnoi vlasnosti» [The Decree of the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine «On Approval of the Regulations on the Department of Intellectual Property»] (n.d.) document.ua. Retrieved from <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-polozhennja-pro-departament-intelektualno-doc315080.html> [in Ukrainian].

18. Zakon Ukrainy «Pro Antymonopolnyi komitet Ukrainy» [The Law of Ukraine «On Antimonopoly Committee of Ukraine»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3659-12> [in Ukrainian].

19. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro Derzhavne ahentstvo z investytsii ta rozvytku» [The Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «About the State Agency for Investment and Development»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/356-2010-%D0%BF> [in Ukrainian].

20. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro Derzhavnu fiskalnu sluzhbu Ukrainy» [The Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On the State Fiscal Service of Ukraine»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/356-2010-%D0%BF> [in Ukrainian].

21. Nakaz Ministerstva Vnutrishnikh Sprav Ukrainy «Pro orhanizatsiiu diialnosti pidrozdiliv derzhavnoi sluzhby borotby z ekonomichnoi zlochynnistiu Ministerstva vnutrishnikh sprav Ukrainy» [The Decree of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine «On the organization of activities of the civil service departments for combating economic crime of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1588-12> [in Ukrainian].

22. Zakon Ukrainy «Pro Sluzhbu bezpeky Ukrainy» [The Law of Ukraine «On the Security Service of Ukraine»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2229-12> [in Ukrainian].

23. Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro Polozhennia pro Derzhavnu inspektsiiu Ukrainy z pytan zakhystu prav spozhyvachiv» [The Decree of the President of Ukraine «On the Regulations on the State Inspection of Ukraine on Consumer Rights Protection»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/465/2011> [in Ukrainian].

24. Statut Natsionalnoi akademii nauk Ukrainy [Statute of the National Academy of Sciences of Ukraine] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001550-02> [in Ukrainian].

25. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy» [The Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Regulation on the Ministry of Education and Science of Ukraine»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF> [in Ukrainian].

26. Zakon Ukrainy «Pro avtorske pravo i sumizhni prava» [The Law of Ukraine «On Copyright and Related Rights»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3792-12> [in Ukrainian].

27. Zakon Ukrainy «Pro efektyvne upravlinnia mainovymy pravamy pravovlasnykiv u sferi avtorskoho prava i (abo) sumizhnykh» [The Law of Ukraine «On Effective Management of the Rights of Owners in the Sphere of Copyright and (or) Related»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2415-viii> [in Ukrainian].

28. Zakon Ukrainy «Pro profesiinykh tvorchykh pratsivnykiv ta tvorchi spilky» [The Law of Ukraine «On Professional Creative Workers and Creative Unions»] (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/554/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

29. Annual report of the International Alliance of Intellectual Property «Special 301 Report on Copyright Protection and Enforcement». (n.d.). iipa.org. Retrieved from https://iipa.org/files/uploads/2018/02/2018_SPECIAL_301 [English].

30. Richnyi zvit derzhavnoi sluzhby z intelektualnoi vlasnosti za 2014 rik [Annual Report of the State Service for Intellectual Property for 2014]. (n.d.). uipv.org. Retrieved from http://www.uipv.org/i_upload/file/AnnualReport/zvit_ukr-2014 [in Ukrainian].

31. Richnyi zvit derzhavnoi sluzhby z intelektualnoi vlasnosti za 2015 rik [Annual Report of the State Service for Intellectual Property for 2015]. (n.d.). uipv.org. Retrieved from http://www.uipv.org/i_upload/file/AnnualReport/zvit_ukr-2015 [in Ukrainian].

32. Richnyi zvit derzhavnoi sluzhby z intelektualnoi vlasnosti za 2016 rik [Annual Report of the State Service for Intellectual Property for 2016]. (n.d.). uipv.org. Retrieved from http://www.uipv.org/i_upload/file/AnnualReport/zvit_ukr-2016 [in Ukrainian].

33. Statystychnyi zvit pro vnesennia do derzhavnykh reistriv okhoronnykh dokumentiv na ob'iekty promyslovoi vlasnosti [Statistical report on entering into state registers of security documents for industrial property objects]. (n.d.). uipv.org. Retrieved from <http://www.uipv.org/ua/vsjogo.html> [in Ukrainian].

34. Rishennia Komitetu Verkhovnoi Rady Ukrainy z pytan nauky i osvity «Pro stan derzhavnogo rehuliuвання i upravlinnia u sferi rozvytku, pravovoi okhorony i zakhystu intelektualnoi vlasnosti ta innovatsiinoi diialnosti v Ukraini» [The Decision of the Committee of

the Verkhovna Rada of Ukraine on Science and Education «On the State of State Regulation and Management in the Sphere of Development, Legal Protection and Protection of Intellectual Property and Innovation in Ukraine»]. (n.d.). kno.zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://kno.rada.gov.ua/uploads/documents/36383> [in Ukrainian].

Received: 30.07.2018.

Відомості про авторів / **Information about the Authors**

Слободянюк Дмитро Сергійович: Чорноморський національний університет ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Dmitro Slobodyanyuk: Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID.ORG/ 0000-0001-6281-1907

E-mail: slobodyanyuk.dmitry@gmail.com

УДК 351:862.078.3

DOI <https://doi.org/10.26693/pard2018.01.08>

ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНА СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ВИНИКНЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Федорчак В. В., докторант навчально-науково-виробничого центру, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків, Україна

У статті здійснено дослідження науково-практичних аспектів розробки та впровадження інформаційно-аналітичної системи державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій. У роботі використано: метод системного аналізу, евристичний метод, метод логічного моделювання. Окреслено проблеми функціонування державної системи моніторингу довкілля. Виділено ключові завдання органів державної влади та місцевого самоврядування стосовно організації моніторингу навколишнього середовища. Розроблено концептуальну модель інформаційно-аналітичної системи державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій. Розроблена інформаційно-аналітична система державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій уможливіє реалізацію в органах державної влади та місцевого самоврядування інформаційних процесів, що забезпечують прийняття управлінських рішень щодо ризиків виникнення надзвичайних ситуацій через збір, обробку, зберігання, передачу та захист інформації, отриманої як результат функціонування державної системи моніторингу та прогнозування ризиків виникнення надзвичайних ситуацій з відповідним формуванням супровідної документації.

Ключові слова: інформаційно-аналітична система, державне управління, надзвичайні ситуації, ризики, концептуальна модель.

Вступ. Залежно від обстановки, що склалася, та масштабу можливої чи поточної надзвичайної ситуації Урядова інформаційно-

аналітична система з надзвичайних ситуацій може функціонувати в режимах повсякденної діяльності, підвищеної готовності або надзвичайної ситуації.

У нинішніх умовах питання державного управління ризиками виникнення різнохарактерних надзвичайних ситуацій досліджуються у наукових працях численних вчених, зокрема: Ю. Абрамова, А. Белоусова, Д. Полковниченка, М. Бартковські, А. Хендерсона, та ін. Проте інформаційно-аналітичні складові зазначених процесів все ще потребують суттєвого доопрацювання.

Однак фактично навіть в умовах повсякденної діяльності нинішня державна система моніторингу довкілля, яка є підсистемою Урядової інформаційно-аналітичної системи по надзвичайним ситуаціям, не може повноцінно вирішувати поставлені перед нею завдання та не відповідає встановленим вимогам. Виходячи з цього, зазначена система потребує суттєвого вдосконалення.

Враховуючи актуальність означеної проблематики, метою даної роботи є дослідження науково-практичних аспектів розробки та впровадження інформаційно-аналітичної системи державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій.

Досягнення поставленої мети вимагає вирішення низки специфічних завдань:

- окреслити проблеми функціонування державної системи моніторингу довкілля;
- виділити ключові завдання органів державної влади та місцевого самоврядування стосовно організації моніторингу навколишнього середовища;
- розробити концептуальну модель інформаційно-аналітичної системи державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій.

Матеріал і методи дослідження. Дослідження теоретичних і методичних положень даної наукової роботи ґрунтуються на загальнонаукових принципах проведення комплексних досліджень у сфері державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій. У роботі використовуються такі загальнонаукові та спеціальні методи:

- системний аналіз – для формування інформаційно-аналітичної системи державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій;

- евристичний метод – для обґрунтування провідних завдань органів державної влади та місцевого самоврядування стосовно організації моніторингу навколишнього середовища;

- структурна декомпозиція – для розробки концептуальної моделі інформаційно-аналітичної системи державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій.

Результати дослідження. Урядова інформаційно-аналітична система по надзвичайним ситуаціям в Україні є однією з ключових складових стосовно:

- системи державного управління у сфері природокористування й екологічної безпеки;

- розробки та впровадження державної політики сталого розвитку;

- дотримання міжнародних зобов'язань України стосовно природоохоронної сфери на міжнародному рівні [3; 4].

Серед основних чинників, що викликають проблеми функціонування державної системи моніторингу довкілля, є наступні:

- недосконалість нормативно-правового забезпечення;

- недостатня координація діяльності суб'єктів, які здійснюють екологічний моніторинг;

- брак фінансових позабюджетних коштів;

- застарілість матеріально-технічного забезпечення суб'єктів, які займаються екологічним моніторингом тощо.

При цьому рівень апаратно-програмного оснащення суб'єктів екологічного моніторингу програмними комплексами не забезпечує повноцінну можливість відповідних підсистем функціонального призначення здійснювати прогнозування ризиків настання та розвитку надзвичайних ситуацій з метою впровадження необхідних захисних заходів. У першу чергу, ця ситуація стосується забезпечення надійного функціонування системи підтримки і прийняття рішень на випадок радіаційної аварії РОДОС.

Відповідно існує можливість підвищення ефективності функціонування державної системи екологічного моніторингу за

умови вдосконалення та трансформації всіх її рівнів з використанням сучасних технологій.

Крім того, потужне функціонування техносфери й інтенсивне природокористування викликає необхідність підвищення вимог до обліку ризиків настання та розвитку надзвичайних ситуацій, а також розробки і вживання заходів державного регулювання господарської й іншої екологічно небезпечної діяльності, що, відповідно, обумовлює необхідність розробки комплексного підходу до рішення проблем захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій з важкими екологічними наслідками. У рішенні зазначених проблем важлива роль приділяється створенню інформаційно-аналітичної системи державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій, покликаної забезпечити інтеграцію знань про території для їхнього ефективного використання при вирішенні дослідницьких і управлінських завдань, пов'язаних з аналізом, моделюванням, прогнозуванням та управлінням ризиками настання та розвитку надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру.

Не існує можливості прийняття рішень щодо спорудження об'єктів промислового та соціального призначення, а також розробки планів і програм щодо недопущення випадків настання надзвичайних ситуацій та усунення наслідків їх розвитку без обліку даних за результатами здійснення моніторингу та прогнозування надзвичайних ситуацій [1; 7].

Відповідно, ключовими завданнями державних органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, а також підприємств, організацій і установ різних форм власності, які беруть участь в організації моніторингу навколишнього середовища, виявленні небезпечних і несприятливих природних явищ і процесів, а також у прогнозуванні природних і техногенних надзвичайних ситуацій, є наступні:

- формування і систематичне вдосконалення систем і підсистем моніторингу навколишнього середовища й прогнозування ризиків настання та розвитку надзвичайних ситуацій;

- оснащення сучасними техніко-технологічними засобами організацій і установ, що займаються питаннями моніторингу навколишнього середовища й прогнозування ризиків настання та розвитку надзвичайних ситуацій;

- координація функціонування організацій і установ на державному, регіональному, місцевому й об'єктовому рівнях щодо збору й обміну інформацією відносно результатів спостереження й контролю за станом довкілля;

- координація функціонування організацій та установ, що займаються питаннями моніторингу, збору й обміну інформацією відносно спостереження і контролю за обстановкою на об'єктах, що є потенційно небезпечними;

- формування систем інформаційно-комунікаційного призначення для вирішення завдань моніторингу і прогнозування ризиків настання та розвитку надзвичайних ситуацій;

- створення єдиної бази даних щодо джерел виникнення та масштабів розвитку надзвичайних ситуацій;

- удосконалення нормативно-правового забезпечення моніторингу настання і прогнозування розвитку надзвичайних ситуацій;

- визначення органів, до функцій яких відноситься координація роботи організацій і установ, що займаються питаннями моніторингу виникнення і прогнозування розвитку надзвичайних ситуацій;

- забезпечення визначеної періодичності або, за необхідності, негайної передачі даних щодо моніторингу навколишнього середовища і прогнозування розвитку надзвичайних ситуацій та розробка відповідних пропозицій щодо усунення їх наслідків;

- своєчасний розгляд даних моніторингу довкілля, що представляються, і відповідне прогнозування ризиків настання та розвитку надзвичайних ситуацій; застосування необхідних заходів щодо зниження рівня небезпеки; недопущення виникнення надзвичайних ситуацій, їх локалізація, захист населення і територій у випадках їх настання та розвитку [3; 5].

Відповідно, науково-методична база створення інформаційно-аналітичної системи державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій включає вирішення наступних завдань:

- розробка структури та складу інформаційно-аналітичної системи;

- класифікація потенційно небезпечних об'єктів за видами ризиків;

- створення комп'ютерного банку даних «Зведений територіальний реєстр потенційно небезпечних об'єктів»;

- розробка технології інтеграції інформаційних ресурсів моніторингу потенційно небезпечних об'єктів та навколишнього середовища в інформаційно-аналітичній системі державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій;

- розробка комп'ютерних програм щодо прогнозування й оцінки можливих наслідків настання та розвитку надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, сполучених зі Зведеним територіальним реєстром потенційно небезпечних об'єктів;

- аналіз можливостей використання даних космічного дистанційного зондування для вирішення завдань прогнозування й оцінки наслідків небезпечних природних явищ і техногенних надзвичайних ситуацій;

- розробка методичних і організаційних рекомендацій щодо створення геоінформаційної системи управління ризиками настання та розвитку надзвичайних ситуацій [2; 8].

Відповідно, у роботі розроблено концептуальну модель інформаційно-аналітичної системи державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій, яка визначає коло конкретних завдань і функцій, що забезпечуються її створенням й експлуатацією (рис. 1) [3; 9].

Інформаційно-аналітична система державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій інтегрує у своєму складі технології збору, передачі, обміну, та зберігання інформації про джерела надзвичайних ситуацій і об'єкти моніторингу, методики аналізу, методи моделювання і прогнозування надзвичайних ситуацій на території.

Інформаційно-аналітична система державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій створюється як система інформаційно-аналітичної підтримки прийняття рішень у Державній службі України з надзвичайних ситуацій.

Також передбачається розробка складу і структури баз даних, програмного забезпечення банку даних і вимог щодо захисту інформації від несанкціонованого доступу. Інформація, що міститься у зазначеному реєстрі, є основою для моделювання процесів і явищ, що відбуваються на потенційно небезпечних об'єктах в результаті впливу вражаючих факторів надзвичайних ситуацій.

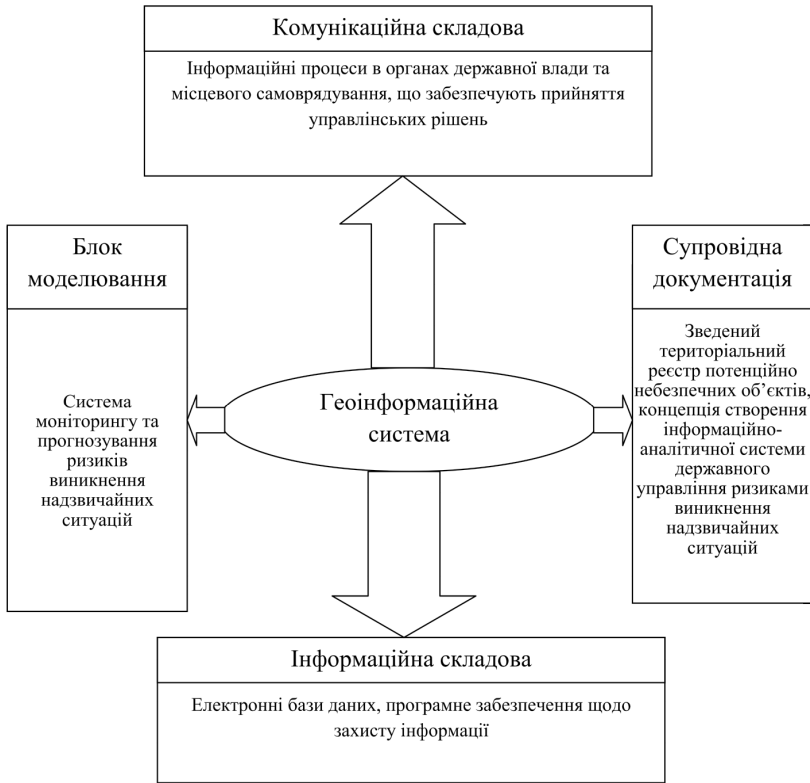


Рис. 1. Концептуальна модель інформаційно-аналітичної системи державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій

Найважливішими особливостями інформаційно-аналітичної системи державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій є наступні:

- забезпечення доступу до результатів тематичних обробок вихідних даних (базам аналітичних матеріалів);
- розширений склад картографічної бази, що містить електронні карти різних рівнів деталізації, зв'язані єдиним координатним простором і єдиною системою мір;
- розмаїтість інструментарію для комплексного аналізу даних (графічний і картографічний аналіз, багатокритеріальне ранжування

об'єктів аналізу тощо), а також придатність інструментарію для рішення завдань різної відомчої приналежності;

- гнучка структура вихідних документів, орієнтована на різні завдання підтримки прийняття рішень [10; 11].

Комунікаційною основою інформаційно-аналітичної системи державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій є сукупність її інформаційних процесів, кожний з яких вирішує певне завдання щодо збору, аналізу, інтеграції, поширенню й відображенню просторово-орієнтованих даних, а також забезпечує акумуляцію даних і знань для вироблення державних управлінських рішень.

Інформаційна складова інформаційно-аналітичної системи державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій реалізується у вигляді комп'ютерної системи, що містить електронні бази даних щодо:

- потенційно небезпечних об'єктів;
- автоматизованих робочих місць;
- систем управління базами даних;
- мережного устаткування, необхідного для роботи корпоративної комп'ютерної мережі й захисту інформації на всіх стадіях її передачі, зберігання й обробки;
- геоінформаційної системи;
- системи обробки даних дистанційного зондування Землі;
- розроблених для інформаційно-аналітичної системи державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій програмних засобів, що забезпечують підтримку процесів аналізу даних, взаємодії й обміну інформацією в системі, а також подання результатів для осіб, що приймають рішення.

Ядром інформаційно-аналітичної системи державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій є геоінформаційна система, а її найважливішою складовою є семантичний банк даних «Зведений територіальний реєстр потенційно небезпечних об'єктів», що містить:

- зведені дані щодо потенційно небезпечних об'єктів на території;
- опис ступеня небезпеки об'єктів з оцінкою ризиків;

- систему заходів щодо контролю за потенційно небезпечними об'єктами;

- опис готовності об'єкта до локалізації та ліквідації наслідків аварій і надзвичайних ситуацій.

Також передбачається розробка складу і структури баз даних, програмного забезпечення банку даних і вимог щодо захисту інформації від несанкціонованого доступу. Інформація, що міститься у зазначеному реєстрі, є основою для моделювання процесів і явищ, що відбуваються на потенційно небезпечних об'єктах в результаті впливу вражаючих факторів надзвичайних ситуацій.

Найважливішими особливостями інформаційно-аналітичної системи державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій є наступні:

- забезпечення доступу до результатів тематичних обробок вихідних даних (базам аналітичних матеріалів);

- розширений склад картографічної бази, що містить електронні карти різних рівнів деталізації, зв'язані єдиним координатним простором і єдиною системою мір;

- розмаїтість інструментарію для комплексного аналізу даних (графічний і картографічний аналіз, багатокритеріальне ранжування об'єктів аналізу тощо), а також придатність інструментарію для рішення завдань різної відомчої приналежності;

- гнучка структура вихідних документів, орієнтована на різні завдання підтримки прийняття рішень.

Зокрема, блок моделювання інформаційно-аналітичної системи державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій являє собою комплекс математичних моделей і комп'ютерних програм, що забезпечують рішення завдань моделювання та прогнозування ризиків виникнення надзвичайних ситуацій і їхніх наслідків за єдиною технологічною схемою.

Комп'ютерні програми мають становити собою технологічні модулі, що реалізують сполучення з геоінформаційною системою результатів розрахунків за наступними затвердженими методиками моделювання й оцінки наслідків надзвичайних ситуацій:

- прогнозування масштабів забруднення сильнодіючими отруйними речовинами;

- розрахунок викидів шкідливих речовин в атмосферу при вільному горінні нафти й нафтопродуктів;
- оцінка наслідків аварій на пожежонебезпечних об'єктах;
- оцінка наслідків лісових пожеж;
- оцінка наслідків ураганів;
- експрес-методики прогнозування наслідків вибухових явищ на промислових об'єктах.

Створені комп'ютерні програми щодо прогнозування й оцінки можливих наслідків надзвичайних ситуацій дозволять позиціонувати на електронній карті характеристики потенційно небезпечних об'єктів, а також робити прогнози й оцінювати наслідки надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших досліджень у даному напрямку. У цілому, дослідження, проведені в рамках даної роботи, уможливили отримання таких результатів.

1. Окреслено проблеми функціонування державної системи моніторингу довкілля: недосконалість нормативно-правового забезпечення; недостатня координація діяльності суб'єктів, які здійснюють екологічний моніторинг; брак фінансових позабюджетних коштів; застарілість матеріально-технічного забезпечення суб'єктів, які займаються екологічним моніторингом тощо.

2. Виділено ключові завдання органів державної влади та місцевого самоврядування стосовно організації моніторингу навколишнього середовища. Підкреслено, що першочерговими з них мають бути координація функціонування організацій і установ на державному, регіональному, місцевому й об'єктовому рівнях щодо збору й обміну інформацією відносно результатів спостереження й контролю за станом довкілля та формування систем інформаційно-комунікаційного призначення для вирішення завдань моніторингу і прогнозування ризиків настання та розвитку надзвичайних ситуацій.

3. Розроблено концептуальну модель інформаційно-аналітичної системи державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій, яка інтегрує у своєму складі технології збору, передачі, обміну, та зберігання інформації про джерела надзвичайних ситуацій і об'єкти моніторингу, методики аналізу, методи моделювання і прогнозування надзвичайних ситуацій на території та є

системою інформаційно-аналітичної підтримки прийняття рішень у Державній службі України з надзвичайних ситуацій.

У цілому, проведене дослідження побудована концептуальна модель інформаційно-аналітичної системи державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій є системою підтримки прийняття рішень у Державній службі України з надзвичайних ситуацій, яка уможливило реалізацію в органах державної влади та місцевого самоврядування інформаційних процесів, що забезпечують прийняття управлінських рішень щодо ризиків виникнення надзвичайних ситуацій через збір, обробку, зберігання, передачу та захист інформації, отриманої як результат функціонування державної системи моніторингу та прогнозування ризиків виникнення надзвичайних ситуацій з відповідним формуванням супровідної документації.

Стаття надійшла до редакції: 22.06.2018 р.

THE INFORMATION AND ANALYTICAL SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF EMERGENCIES' RISKS

Viktor Fedorchak, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv, Ukraine.

.....
The research of the scientific and practical aspects of development and implementation of the information and analytical system of public administration concerning risks of emergencies is carried out in the work. The Government information and analytical system on emergencies can function in the modes of daily activity, increased readiness or emergency depending on the current situation and scale of possible or current emergency. However the present state system of the environment monitoring, which is a subsystem of the Government information and analytical system on emergencies, can't fully solve the given tasks and doesn't fit the established requirements actually even in the conditions of daily activity. Accordingly, the specified system demands essential improvement.

The questions of public administration concerning risks of emergencies are investigated nowadays in various scientific works of numerous

scientists. However information and analytical components of the specified processes still need essential completion.

The purpose of this work is research of the scientific and practical aspects of development and implementation of the information and analytical system of public administration concerning risks of emergencies.

The problems of functioning of the state system of the environment monitoring are defined. The key tasks of public authorities and local government concerning organization of the environment monitoring are allocated. The conceptual model of the information and analytical system of public administration concerning risks of emergencies is developed.

The method of the system analysis, heuristic method, and method of logical modelling are used in the work.

The following problems of functioning of the state system of the environment monitoring are defined: imperfection of standard and legal support; insufficient coordination of activity of the subjects, which are carrying out environmental monitoring; lack of financial extra budgetary funds; obsolescence of material support of the subjects, who are engaged in environmental monitoring etc. The key tasks of public authorities and local government concerning organization of the environment monitoring are allocated. It is emphasized that the following ones have to be the prime components: coordination of functioning of the organizations and institutions at the regional, local and object levels on collecting and exchange of information concerning results of observation and control of condition of environment and formation of systems of information and communication appointment for the solution of problems of monitoring and forecasting of emergencies' risks. The conceptual model of information and analytical system of public administration concerning risks of emergencies is developed. This conceptual model integrates in its structure the technologies of collecting, transfer, exchange and storage of information on sources of emergencies and objects of monitoring and also includes the analysis technique, methods of modelling and forecasting of emergencies for territories. The given conceptual model is the system of information and analytical support of decision-making in Public service of Ukraine on emergency situations.

The developed information and analytical system of public administration of emergencies' risks provides realization of the information pro-

cesses in public authorities and local governments providing adoption of administrative decisions concerning emergencies' risks due to information collecting, processing, storage, transfer and security received as result of functioning of the state system of monitoring and forecasting of emergencies' risks with the corresponding accompanying documentation formation.

Keywords: *information and analytical system, public administration, emergencies, risks, conceptual model.*

References

1. Abramov, Yu.O. (2005). Monitorynh nadzvychaynykh sytuatsiy [Monitoring of emergencies], Kharkiv : ACZU [in Ukrainian].
2. Belousov, A.V. (2014). Metodolohichni aspekty udoskonalennya systemy derzhavnogo upravlinnya ryzykamy nadzvychaynykh sytuatsiy. Investy`ciyi: prakty`ka ta dosvid – Investments: practice and experience, 11, 131–134 [in Ukrainian].
3. Dyehtyar, O.A. (2017). Napryamy udoskonalennya zasobiv upravlinnya sotsial`nym ryzykom [Directions of improvement of control facilities of social risk]. Visny`k Nacional`nogo universy`tetu cy`vil`nogo zaxy`stu Ukrayiny` – Bulletin of the National University of Civil Protection of Ukraine, 1(6), 1–9 [in Ukrainian].
4. Kravtsiv, S.Ya. (2017). Ryzyk-oriyentovanyy pidkhid u derzhavnomu rehulyuvanni u sferi tekhnohennoyi ta pozhezhnoyi bezpeky [The risk-focused approach in public administration in the sphere of technogenic and fire safety]. Visny`k Nacional`nogo universy`tetu cy`vil`nogo zaxy`stu Ukrayiny` – Bulletin of the National University of Civil Protection of Ukraine, 1(6), 336–341 [in Ukrainian].
5. Polkovnychenko, D. (2013). Derzhavna polityka u sferi poperedzhennya nadzvychaynykh sytuatsiy na osnovi kontseptsiyi ryzykiv [State policy in the sphere of prevention of emergencies on the basis of the concept of risks]. Teoriya ta prakty`ka derzhavnogo upravlinnya – Theory and practice of public administration. Retrieved from <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2013-4/doc/3.pdf> [in Ukrainian]

6. Bartkowski, Maciej (2013). *Recovering Nonviolent History. Civil Resistance in Liberation Struggles*. Boulder CO : Lynne Rienner Publishers.

7. Beyerle, Shaazk (2014). *Curtailing Corruption. People Power for Accountability and Justice*, Boulder CO : Lynne Rienner Publishers.

8. Dudouet, Veronique (2015). *Civil Resistance and Conflict Transformation. Transitions from Armed to Nonviolent Struggle*, London : Routledge.

9. Hallward, Maia & Carter and Norma, M. Julie (20 15). *Understanding Nonviolence: Contours and Context*, Cambridge : Polity Press.

10. Henderson, A. (2016). An examination of emergency services research in public administration. *Public Affairs Quarterly*. Vol. 40. №. 3. P. 559–588.

11. Nepstad, Sharon & Erickson, Nonviolent (2015). *Theories, Strategies, and Dynamics*, Oxford : Oxford University Press.

Received: 22.06.2018.

Відомості про авторів / **Information about the Authors**

Федорчак Віктор Васильович: Національний університет цивільного захисту України, вул. Чернишевська, 94, Харків, 61023, Україна.

Viktor Fedorchak: PhD in Public Administration, doctoral candidate of the Scientific, Educational and Production Center.

National University of Civil Defence of Ukraine. Chernyshevskaya street, 94, Kharkiv, 61023, Ukraine.

ORCID.ORG/ 0000-0001-6890-3757

E-mail: applevikvs@gmail.com

УДК 35.071.6:061.2(1-22/-24)

DOI [HTTPS://DOI.ORG/10.26693/PARD2018.01.03](https://doi.org/10.26693/PARD2018.01.03)

СУТНІСТЬ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСОМ СТВОРЕННЯ СПРОМОЖНИХ ГРОМАД

Штиршов О.М., канд., наук з держ. упр., доцент,
Інститут державного управління, Чорноморський національний
університет ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

Гіржев А. О., аспірант,
Інститут державного управління, Чорноморський національний
університет ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

У статті досліджується сутність механізму державного управління процесом створення спроможних громад, на основі аналізу існуючих наукових підходів. Зокрема у статті розглянуті актуальні наукові підходи до визначення термінів «механізм» та «механізм державного управління». Крім того дослідження містить в собі аналіз існуючих наукових класифікацій механізмів державного управління. Стаття акцентує увагу на необхідності визначення сутності відносно нового специфічного механізму державного управління – механізму державного управління процесом створення спроможних громад, який виник в результаті запровадження процесу децентралізації влади в Україні. На основі проведеного дослідження робляться висновки щодо розуміння сутності механізму державного управління процесом створення спроможних громад та визначається його місце в системі механізмів державного управління.

Ключові слова: механізм державного управління, спроможна громада, децентралізація, система, класифікація.

Постановка проблеми у загальному вигляді. В умовах проведення в Україні реформи публічного управління та децентралізації особливої актуальності набуває проблема науково-

методологічного забезпечення здійснюваних реформ. Виникнення нових процесів в публічному управлінні зумовлює створення нових механізмів, які ще не достатньо досліджені науковцями. Оскільки створення спроможних територіальних громад становить собою одну з найважливіших ланок здійснюваної децентралізації, вважаємо за доцільне дослідити сутність механізмів державного управління процесом створення спроможних територіальних громад.

Аналіз досліджень і публікацій. Питанням визначення сутності механізмів державного управління та їх класифікації приділялося багато уваги у працях Г. Атаманчука, В. Малиновського, Ю. Ковбасюка, К. Ващенко, Ю. Сурміна, Ю. Тихомирова, В. Авер'янова, В. Кноррінга, В. Бакуменко, В. Князєва, О. Оболенського, М. Васильєвої та інших. Проте, на нашу думку, у зв'язку з проведенням децентралізації і появи специфічного механізму управління процесом створення спроможних громад, окремі елементи розглянутих наукових категорій потребують подальшого дослідження.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). В процесі дослідження були поставлені наступні завдання:

- розглянути основні наукові підходи щодо визначення змісту наукової категорії «механізм державного управління»;
- розглянути основні наукові підходи до класифікації механізмів державного управління;
- визначити зміст наукової категорії «механізм державного управління процесом створення спроможних громад»;
- класифікувати механізм державного управління процесом створення спроможних громад відповідно до розглянутих наукових класифікацій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Базовим елементом категорії «механізм державного управління процесом створення спроможних громад» є термін «механізм державного управління». Варто зазначити, що на сьогодні не існує єдиного підходу до визначення даного терміну.

«Механізм» із грецької мови перекладається як «зброя, машина» і на сьогодні має такі основні значення:

1. Пристрій для передачі і перетворення рухів, у якому рух одного або декількох елементів викликає певні рухи решти.

2. Внутрішній пристрій, внутрішня будова машини, устаткування.

3. Сукупність станів і процесів, із яких складається будь-яке фізичне, хімічне, фізіологічне, економічне, психологічне явище.

4. Система, пристрій, спосіб, що визначають порядок певного виду діяльності [14, с. 355 - 372].

Більшість вчених і фахівців підкреслюють, що механізми державного управління мусять мати комплексний характер, зокрема, Н. Нижник та В. Олуйко розглядають комплексний механізм державного управління як систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних та правових механізмів [16].

На думку Г. Атаманчука, механізм державного управління – це складна система державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління. Він наголошує на тому, що механізм державного управління є «інструментом» реалізації виконавчої влади держави та становить собою сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів та закономірностей, через які суб'єкт державного управління виявляє погребі, інтереси і цілі суспільства в управляючих впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях та діях і практично втілює їх у життя, зважаючи на державну владу [1].

В той же час В. Малиновський визначає механізми державного управління як сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів із використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління [13].

Ю. Ковбасюк, К. Вашенко та Ю. Сурмін вважають, що механізми державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей [11, с. 248].

Механізм державного управління, у розумінні Ю. Тихомирова, – це демократична державна організація управлінського впливу на суспільні процеси, яка має повною мірою відображати взаємодію різних елементів управління, що мають ознаки взаємозалежностей та причинно-наслідкових зв'язків. Це, на думку автора, дозволяє

розглядати механізм управління як ефективне (на думку суспільства) знаряддя пізнання реальної дійсності й науково обґрунтованого впливу на процеси, які відбуваються [23].

О. Оболенський характеризує механізм сучасної держави як систему органів державної влади та місцевого самоврядування, просякнуту єдиними, законодавчо закріпленими принципами (загальними, що належать до механізму держави в цілому і частковими, дія яких поширюється лише на окремі ланки державного механізму, певні органи або групи органів), засновану на розподілі влади і наявності необхідних матеріальних додатків, систему, яка виконує завдання і функції держави або забезпечує їх виконання [17].

Аналогічної думки притримується В. Авер'янов, який визначає механізм державного управління як систему органів виконавчої влади та сукупність правових норм, що регламентують організаційну структуру системи органів виконавчої влади і процеси її функціонування та розвитку [2, с. 35-39].

М. Васильєва вважає, що механізм державного управління можна визначити як систему процедур державного управління, які формують управлінське рішення чи правила його прийняття і реалізації. На її думку, механізм державного управління становить собою єдину систему, яка, у свою чергу, складається з конкретних управлінських механізмів [24].

В свою чергу О. Ковалюк зазначає, що механізм управління – це система форм, методів, важелів, інструментів, які використовуються в діяльності держави і підприємств за відповідного нормативного, правового та інформаційного їх забезпечення політикою на мікротамакrorівні [10].

Так Р. Рудніцька, О. Сидорчук, О. Стельмах механізм державного управління визначають як штучно створену складну систему, призначену для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління [18, с. 15].

В. Кноррінг, наприклад, чітко й водночас лаконічно зазначає: «Управління є процесом, а система управління – механізмом, котрий забезпечує цей процес» [7, с. 1].

В. Бакуменко, В. Князєв зазначають, що механізм державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Схема реального механізму державного управління містить цілі, рішення, впливи, дії, результати. Комплексний механізм державного управління вони визначають як систему політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління [6, с. 116-117].

О. Коротич під механізмами державного управління розуміє механізми управління, які дозволять цілісно представити систему державного управління та процеси, що дозволять здійснювати державно-управлінський вплив на соціально-економічний територіальний комплекс держави. Крім того, він також виділяє таку категорію, як «державні механізми управління», під якими треба розуміти механізми управління, через які реалізується державна влада, до їх складу входять цільові державні механізми управління та механізми державного управління, що у свою чергу складаються з механізмів здійснення процесу державного управління та механізмів формування й взаємодії складових системи державного управління [8].

Різноманітні тлумачення термінів «механізм управління» та «механізм державного управління» відображають природу механізмів. Уточнивши зміст таких базових термінів, можна стверджувати, що тлумачення термінів «механізм управління» та «механізм державного управління» є багатоаспектними і такими, що не суперечать один одному, а подекуди доповнюють один одного [5].

Як варіант найбільш універсального визначення терміну «механізм державного управління» можна виділити трактування запропоноване О. Федорчак. На підставі ґрунтовного аналізу вона зазначає, що механізм державного управління – це механізм як система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [4].

На думку О. Федорчак, поняття «механізм» і поняття «процес» не можна порівнювати між собою, оскільки процес - це лише послідовність дій, етапів перетворення чого-небудь, а механізм - це значно ширше поняття, яке охоплює різноманітні інструменти, важелі, засоби, стимули державного управління. Також не доцільно ототожнювати поняття «механізм» із поняттями «знаряддя» чи «інструмент», оскільки до складу механізму державного управління, окрім інструментів, належать також методи, важелі, політика, правове, нормативне та інформаційне забезпечення тощо. Саме лише існування інструментів не в змозі забезпечити практичну реалізацію державного управління [4].

Варто зазначити, що також не варто ототожнювати поняття «механізм держави» та «механізм державного управління». Під механізмом держави зазвичай розуміється цілісна, ієрархічна, динамічна система державних органів, підприємств, установ, що здійснює завдання і функції держави на основі і в межах права [20, с. 156-157].

Варто зазначити, що механізм державного управління є багаторівневою єдиною системою. Такий стан зумовлюється тим, що кожний із суб'єктів управління будь-якого рівня є керуючою системою і за внутрішнім своїм складом розглядається як сукупність таких компонентів:

- процес управління, що характеризує її в динаміці (розробка, прийняття і реалізація управлінських рішень або здійснення всіх стадій управлінського циклу);
- механізм управління (принципи, цілі, функції, методи);
- сукупність елементів, які характеризують керуючу систему у відносній статичності (кадри, інформація, структура, техніка, технологія);
- механізм розвитку (самовдосконалення) системи управління [15].

Наступним елементом категорії «механізм державного управління процесом створення спроможних територіальних громад» є термін «спроможна територіальна громада». Хоча особливий акцент на понятті спроможності територіальних громад ставиться лише останні декілька років, його законодавче визначення існує досить давно.

У ст. 3 Європейська хартія місцевого самоврядування (яку було ратифіковано Верховною Радою України 15 липня 1997 року, що робить її частиною національного законодавства) визначає місцеве самоврядування як право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення [22].

Конституція України у ст. 140 визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [25].

Ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає місцеве самоврядування як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [26].

Таким чином з точки зору законодавця територіальною громадою є жителі села чи добровільне об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, а спроможністю визначається здатність до вирішення питань місцевого значення у межах Конституції та законів України.

Найбільш повне нормативне визначення терміну «спроможна територіальна громада» з'явилося з прийняттям «Методики формування спроможних територіальних громад» (затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214), відповідно до якої спроможна територіальна громада – територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [21].

Підсумовуючи викладене можна сказати, що механізм управління процесом створення спроможних територіальних громад – це система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням та спрямована на створення територіальних громад, які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг.

З'ясувавши зміст категорії «механізм державного управління процесом створення спроможних громад» доцільно визначити, яке місце займає даний механізм в системі механізмів державного управління. Для цього необхідно розглянути існуючі наукові класифікації механізмів державного управління. Слід зазначити, що в науковій літературі не існує єдиної думки щодо видів і класифікації механізмів державного управління. Зазвичай класифікація механізмів державного управління включає поділ механізмів державного управління за функціональним призначенням або за суб'єктом управління.

Зокрема, на думку Н. Брюховецької, залежно від проблеми і способу її вирішення шляхом застосування конкретного державного механізму управління, він може бути складним (комплексним) і включати в себе декілька самостійних механізмів. Комплексний механізм державного управління може складатися із таких видів механізмів:

– економічного (механізми державного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);

– мотиваційного (сукупність командно-адміністративних та соціально-економічних стимулів, що спонукають державних службовців до високоефективної роботи);

– організаційного (об'єкти, суб'єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування);

– політичного (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);

— правового (нормативно-правове забезпечення: закони і постанови Верховної Ради України (далі - ВРУ), укази Президента, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України (далі - КМУ), а також методичні рекомендації та інструкції тощо) [3, с. 25-28].

Варто зазначити, що більшість вчених притримується аналогічної думки, а тому більшість класифікацій будуть дещо схожими між собою.

Зокрема Р. Ларіна, А. Владзимирський, О. Балуєва говорять про існування єдиної за своєю природою системи механізмів управління, яка включає економічні; мотиваційні; організаційні; правові механізми [12, с. 50-51].

Н. Нижник і В. Олуйко вважають, що комплексний механізм державного управління становить собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних і правових механізмів [16, с. 236].

В. Шевченко наголошує, що узагальнену класифікацію механізмів державного управління доцільно розглядати за функціональним призначенням (економічно-фінансові, інформаційно-аналітичні, організаційно-управлінські, соціально-політичні, правові, контрольні), за суб'єктами (на рівні органів законодавчої влади, на рівні Президента, на рівні органів виконавчої влади, на рівні органів судової влади, на рівні органів місцевого самоврядування) та об'єктами (загальнодержавні, регіональні, галузеві, територіальних громад, підприємств і організацій) управління [19].

Ми погоджуємося з думкою Н. Брюховецької та інших вчених стосовно комплексності деяких механізмів державного управління. Зокрема, на нашу думку, механізм державного управління процесом створення спроможних громад містить в собі елементи економічного (найяскравішим прикладом є розширення кола місцевих податків та зборів у разі об'єднання територіальних громад – зокрема об'єднана територіальна громада отримує 60% ПДФО), організаційного механізму (передбачає створення організаційної структури, яка має забезпечити належний рівень надання послуг), мотиваційного (передбачає подальше розширення матеріальної основи місцевого самоврядування та підвищення матеріального становища

працівників органів місцевого самоврядування та органів державної влади на місцях), політичного (об'єднання територіальних громад та подальша децентралізація дасть змогу позитивно впливати на економічну, соціальну та інші види політики держави), правового (процес об'єднання громад базується на нормативно-правових актах, основним з яких є Закон України «Про об'єднання територіальних громад») механізмів.

На нашу думку, доцільно звернути особливу увагу на правовий компонент механізму державного управління процесом створення спроможних громад, оскільки він виступає базою для проведення реформи (об'єднання територіальних громад) і багато в чому обумовлює її успішність. Зокрема ми підтримуємо думку В. Ємельянова та А. Шульги, які зазначають, що сьогодні відсутня єдина лінія стратегії державної політики щодо реформування місцевого самоврядування та побудови спроможних територіальних громад в Україні, що проявляється у прийнятті нормативно-правових актів, які спрямовані на впровадження і розвиток окремих індивідуальних проектів у різних регіонах, які часто суперечать один одному або вже чинному законодавству [27].

Повертаючись до питання класифікації механізмів державного управління, варто виділити класифікацію, запропоновану О. Коротич. Дана класифікація ґрунтується на ознаках залежності від суб'єктів управління. Відповідно до цієї ознаки, в Україні механізми державного управління поділяються на такі, які здійснюються органами управління:

- вищого рівня (ВРУ Президентом, КМУ);
 - обласного рівня (обласними радами, обласними державними адміністраціями);
 - районного рівня (районними радами, районними державними адміністраціями);
 - місцевого рівня (міськими, селищними, сільськими радами)
- [9].

Відповідно до класифікації О. Коротич механізм державного управління процесом створення спроможних громад можна також частково віднести до всіх перерахованих видів, зокрема через те, що даний механізм здійснюється на всіх рівнях:

— на вищому рівні – Верховна Рада приймає відповідні закони, Президент вносить зміни в Конституцію України в контексті децентралізації влади (не прийняті на момент написання статті), Кабінет Міністрів затверджує «Методику формування спроможних територіальних громад» та відповідно до цієї методики затверджує перспективні плани формування спроможних громад;

— на обласному – обласні державні адміністрації розробляють проекти перспективних планів формування територій громад згідно з методикою, обласні ради схвалюють проекти перспективних планів;

— на районному – полягає в передачі повноважень з районного рівня на рівень об'єднаних територіальних громад;

— на місцевому – представники місцевого самоврядування залучаються до розробки перспективних планів формування спроможних громад, а в подальшому здійснюють управління об'єднаною територіальною громадою.

О. Федорчак поділяє на три типи: механізми-знаряддя (інструменти), механізми-процеси (послідовність певних перетворень) та механізми-системи (набір взаємопов'язаних елементів) [4].

Відповідно до класифікації О. Федорчак, механізм державного управління процесом створення спроможних громад доцільно віднести до механізмів-процесів, оскільки його реалізація передбачає здійснення кількісних (зменшення кількості громад шляхом їх об'єднання) та якісних (створення саме спроможних громад) перетворень у державі. Проте варто зауважити, що досліджуваний механізм має і елементи системності.

На думку Ю. Ковбасюка, К. Ващенко та Ю. Сурміна, які за особливостями побудови класифікують механізми державного управління на цільові (спрямовані на досягнення певної мети), механізми функціонування системи державного управління на різних етапах суспільного розвитку країни й механізми здійснення процесу державного управління народом, різними владними органами та окремими посадовими особами [11, с. 249]. Відповідно до класифікації Ю. Ковбасюка, К. Ващенко та Ю. Сурміна, механізм державного управління процесом створення спроможних громад

The necessity of local self-government reforming was discussed in Ukraine more than 20 years, but attempts to implement have not been successful. Today decentralization of power and creation of capable territorial communities is not just desire to improve public administration, but a prerequisite for overcoming the political crisis that exists in Ukraine. The idea that today in Ukraine there is no single clear strategic line in the issue of creating capable territorial communities is actualized.

In the conditions of reforming of public administration and decentralization in Ukraine, the problem of scientific and methodological support of implemented reforms becomes especially urgent. The appearance of new processes in public administration leads to the creation of new mechanisms that have not been fully researched by scientists.

The article examines the essence of the mechanism of public administration of the process of creating capable communities on the basis of existing scientific approaches. In particular, the article deals with actual scientific approaches to the definition of terms “mechanism” and “mechanism of public administration”. In addition, the article includes an analysis of existing scientific classifications of public administration mechanisms.

It is shown that the primary role among various mechanisms belongs to the legal mechanism as the most important tool for the creation of a legal framework and strategy of reforming local self-government in the country.

The article focuses on the need to define the essence of a new concrete mechanism of public administration - the mechanism of public administration of the process of creating capable communities that has appeared as a result of the process of decentralization of power in Ukraine. The essence of the mechanism of public administration of the process of creating capable communities and its place in the system of public administration mechanisms are defined.

Keywords: *mechanism of public administration, capable community, decentralization, system, classification.*

References

1. Atamanchuk, H. V. (2004), *Teoriya hosudarstvennoho upravleniia: kurs leksii* [Theory of Public Administration: Lecture Course], Omeha-L, Moscow. (in Russ.)
2. Averianov V. B. (ed.) (1999), *Derzhavne upravlinnia v Ukraini: navchalnyi posibnyk* [Public Administration in Ukraine], TOV "SOMY", Kyiv. (in Ukr.)
3. Briukhovetska N. Yu. (1999), *Ekonomichnyi mekhanizm pidpriemstva v rynkovii ekonomitsi: metodolohiia i praktyka* [Economical Mechanism of Assistance in the Economy: Methodology and Practice], NASU Institute for Economics and Forecasting, Donetsk. (in Ukr.)
4. Fedorchak O. V. (2008), "Classification of Public Administration Mechanisms", *Demokratychni vriaduvannia, LRIPA NAPA*, No. 1, available at: http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf (Accessed 14 July 2018) (in Ukr.)
5. Hantsiuk T., (2014), "Problems with the identification of elements of the integrated mechanism of state management", *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovyvrannta*, No. 3, pp. 17-26. (in Ukr.)
6. Kniaziev V. M., Bakumenko V. D. (eds.) (2002), *Derzhavne upravlinnia: slovnyk-dovidnyk*, Ukrainian Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv. (in Ukr.)
7. Knorryn V. Y. (1997), *Yskusstvo upravleniia: uchebnyk* [Art of Management: a textbook], BEK, Moscow. (in Russ.)
8. Korotych O. B. (2010), «Public Administration of the Regional Development of the Country: Definition of the Basic Concepts», *Visnyk ekonomichnoi nauky Ukrainy*, No. 2 (18), pp. 57-61. (in Ukr.)
9. Korotych O. B. (2010), "Public Administration of the Regional Development of the Country: Theoretical and Methodological Foundations", *Derzhavne upravlinnia*, No. 1, available at: www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/1/02.pdf (Accessed 14 July 2018) (in Ukr.)
10. Kovaliuk O. M. (2002), *Finansovi mekhanizm orhanizatsii ekonomiky Ukrainy (problemy teorii i praktyky): monohrafiia* [Financial Mechanism of Organization of the Economy of Ukraine (Problems of Theory and Practice)], Ivan Franko National University of Lviv, Lviv. (in Ukr.)

11. Kovbasiuk Yu. V. (2012), *Derzhavne upravlinnia: pidruchnyk* [Public Administration: Textbook, Vol. 1, Yu. V. Kovbasiuk, K. O. Vashchenko and Yu. P. Surmin (eds.), National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv. (in Ukr.)

12. Larina R. R., Vladzmyrskyi A. V., and Baluieva O. V. (2008), *Derzhavnyi mekhanizm zabezpechennia informatyzatsii systemy okhohony zdorovia: monohrafiia* [State Mechanism for Providing Information to the Health Care System: Monograph], V. V. Dorofienko (ed.), TOV “Tsyfrovaia typohrafiia”, Donetsk. (in Ukr.)

13. Malynovskyi V. Ya. (2003). *Derzhavne upravlinnia: navchalnyi posibnyk* [Public Administration], Atika, Kyiv. (in Ukr.)

14. Mochernyi S. V. (ed.) (2001), *Ekonomichna entsyklopediia* [Economic Encyclopedia], Vol. 2, Akademiia, Kyiv. (in Ukr.)

15. Nadolishnii P. I. (2006), *Teoriia ta istoriia derzhavnoho upravlinnia (oporny konsept lektsii do navchalnoi dystsypliny): navchalnyi posibnyk* [Theory and History of Public Administration (Notes of Lectures): Textbook], Odessa Regional Institute for Public Administration, Odessa. (in Ukr.)

16. Nyzhnyk N. R., Oluika V. M. (eds.) (2002), *Derzhavne upravlinnia v Ukraini: naukovi, pravovi, kadrovi ta orhanizatsiini zasady: navchalnyi posibnyk* [Public Administration in Ukraine: Scientific, Legal, Personnel and Organizational Principles: Textbook] Lviv Polytechnic, Lviv. (in Ukr.)

17. Obolenskyi O. Yu. (2006), *Derzhavna sluzhba: pidruchnyk* [Public Service: Textbook], KNEU, Kyiv. (in Ukr.)

18. Rudnitska R. M., Sydoruk O. H. and Stelmakh O. M. (2005), *Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia: sutnist i zmist* [Mechanisms of Public Administration: Essence and Content], M. D. Lesechko, A. O. Chemerys (eds.), LRIPA NAPA, Lviv. (in Ukr.)

19. Shevchenko V. M. (2010), “Mechanisms of Realization of Public Policy Are in the Field of Higher Education in the Conditions of Innovative Development of Ukraine”, *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, No. 5, available at: www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=139 (Accessed 14 July 2018) (in Ukr.)

20. Skakun O. F. (2010), *Teoriia prava i derzhavy: pidruchnyk* [Theory of Law and State: Textbook], Alerta, CST, ZUL, Kyiv. (in Ukr.)

21. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Approval of the Methodology for the Formation of Capable Territorial Communities”, dated 8 April 2015, No. 214, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (Accessed 14 July 2018) (in Ukr.)

22. The Council of Europe (1985), The European Charter of Local Self-Government, dated 15.10.1985, available at: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (Accessed 14 July 2018) (in Ukr.)

23. Tykhomyrov Ÿu. A. (1998), Kurs admynystratyvnoho prava y protsessa, Yuryinformtsentr [Course of Administrative Law and Process], Moscow. (in Russ.)

24. Vasileva M. V. (2003), Gosudarstvennyiy finansovyy kontrol v upravlenii regionom [State Financial Control in the Management of the Region] Ph.D. thesis, Volgograd, 182 p. (in Russ.)

25. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), Constitution of Ukraine, dated 28.06.1996, No. 254k/96-BP, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-bp> (Accessed 14 July 2018) (in Ukr.)

26. Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine”, dated 21.05.1997, No. 280/97-BP, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-bp> (Accessed 14 July 2018) (in Ukr.)

27. Yemelianov V. M., Shulha A. A (2017), “Legislative Support of the Process of Reforming Local Self-Government and Association of Territorial Communities: Shortcomings and Ways to Overcome Them”, *Naukovi pratsi: naukovyi zhurnal*, Vol. 298, No. 286, p. 65. (in Ukr.)

Received: 10.05.2018.

Відомості про авторів / Information about the Authors

Штиршов Олександр Миколайович: Чорноморський національний університет ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Oleksandr Shtyrov: Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID. ORG./ 0000-0002-7627-3721

E-mail: bratislava@ukr.net

Гіржев Артем Олександрович: Чорноморський національний університет ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Artem Hirzhev: Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID. ORG./ 0000-0002-6516-0713

E-mail: a.hirzhev@ukr.net

**ТАЙМ-МЕНЕДЖМЕНТ:
ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК ТА ВИКОРИСТАННЯ
В НАУЦІ УПРАВЛІННЯ**

Штиршов О.М., канд., наук з держ. упр., доцент,
Інститут державного управління, Чорноморський національний університет ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

Шудра О.М., Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

Досліджено сутність поняття «тайм-менеджмент», передумови його виникнення. Розкриті основні етапи та зміст історичного розвитку тайм-менеджмента. Акцентована увага на характерних рисах та ознаках, методах, принципах, інструментах тайм-менеджменту в кожну епоху його становлення.

Ключові слова: етапи розвитку тайм-менеджменту, матриця Ейзенхауера, принципи тайм-менеджменту, планування часу, принцип Парето, тайм-менеджмент, хронометраж часу, управління часом, щоденник.

Постановка проблеми. Час є однією з найважливіших складових нашого життя – найбільшою цінністю для сучасної людини. Це чи не єдиний ресурс, який неможливо примножити. Неможливо заощадити час, можливо тільки витратити його по-іншому: на інші речі, справи з більшою цінністю. Кожна людина володіє однаковим запасом часу – тільки 24 години на добу. Вся різниця полягає тільки в тому, як ви використовуєте свій час, на що витрачаєте його.

Одним із засобів підвищення результативності є використання засобів, принципів тайм-менеджменту. Філософія тайм-менеджменту передбачає свідоме керування часом. Управління часом з точки зору тайм-менеджменту – це процес тренування свідомого контролю над кількістю часу, затраченого на конкретні види

діяльності, при якому збільшується ефективність та продуктивність праці, життя людини. Тема тайм-менеджменту стала розвиватися відносно недавно, у зв'язку з чим недостатньо розроблені теоретико-методологічні основи тайм-менеджменту, зокрема історичний розвиток.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-теоретичну базу дослідження становлять праці таких класиків, як А. Гастев, Дж.Т. МакКей, П. Друкер, У. Тейлор, фахові видання експертів та консультантів в галузі практичного тайм-менеджменту, зокрема: Г. Архангельський, А. Лейкен, Б. Трейсі, Д. Аллен, П. Бренс, С. Кові, С. Калінін та ін.

Мета статті полягає в розкритті походження та історичного розвитку тайм-менеджменту як складової управління, так як даний аспект досі залишається маловивченим. Визначення основних рис та ознак тайм менеджменту, характерних для кожного етапу його розвитку. Встановленні передумов та наслідків інтегрування тайм-менеджменту у більшість сфер людського життя.

Виклад основного матеріалу. Термін «тайм-менеджмент» походить від англійського *time-management*, що в перекладі означає «управління часом». Варто відмітити, що «тайм-менеджмент» є абстрактною категорією, так як управління часом в природі не існує. Управляти можна всім тим, на що ми можемо спрямувати свій вплив. Вплинути на час неможливо. Найкраще, що може зробити людина – усвідомити природу часу та навчитись використовувати його ефективно з урахуванням його особливостей (обмеженості та безповоротності плину).

Час є однією з основних об'єктивних форм існування матерії, яка виявляється в тривалості буття (існування та послідовність зміни станів усіх матеріальних систем та процесів світу).

Говорити про те, що час використовується ефективно можна тільки тоді, коли завдання, що виконуються, збігаються, асоційовані, зі встановленою метою. Таким чином, управляти часом означає використовувати кожен момент ситуації для створення необхідних змін, які направлені на досягнення певної мети, цілі, місії.

Встановити точну дату формування ідеї «управління часом» неможливо, так як необхідність в цьому та сама ідея виникли разом з

появою людини. Прадавні люди намагались закінчити свої нагальні справи до заходу сонця, тому можна припустити, що планування та ідея керувати часом існували ще з давніх часів.

Перша спроба зберегти час, на думку автора, належить єгиптянам. Близько 3500 р. до н.е. вони почали використовувати високі обеліски для відстеження тіней, створених сонцем, що допомогло їм поділити свої дні на дві половини. Вони вдосконалювали цю систему протягом двох тисячоліть до створення сонячного годинника.

Також стародавні цивілізації започаткували встановлення стандарту для забезпечення заробітної плати працівникам. Ще в 1754 р. до н.е. закони Хаммурапі встановлювали розміри оплати різних видів робіт ремісників, будівельників, човнярів, лікарів, а також покарання за невдало виконану роботу. На той час заробітна плата встановлювалися на день, але це заклало основи для тимчасової (погодинної) праці, яку ми використовуємо сьогодні.

Іммануїл Кант (1724-1804) вважав, що ведення жорсткого режиму дня є одним із прийомів організації часу. Його життя було настільки ритмічним, що сусіди звіяряли годинник, коли він виходив на прогулянку [7].

Давньогрецький філософ Епікур першим замислився над плідністю життя. Він виразив думку, що необхідно сміятися, філософствувати, в той же час займатися господарством і користуватись всіма іншими здібностями [1, с.32].

Але класики тайм-менеджменту надають перевагу іншому філософу – Луцію Сенеці (4-65 н.е.) та вважають його епоху «офіційним» початком тайм-менеджмента. [1, с.33] Сенека першим підняв питання особистого планування дня, проблеми постановки мети, вибору пріоритетів у справах, ввів такі постулати, як хронометраж часу, аналіз розумного використання часу. Філософ стверджував, що коли він не знає, на яку гавань йому потрібно тримати курс, тоді жоден вітер не буде для нього попутним [10, с. 13].

У своїх «Листах до Луцілія» він запропонував другові:

- 1) поділяти весь час на витрачений добре, погано та безцільно;
- 2) вести постійний облік часу в письмовому вигляді;
- 3) проживши певний період, оцінювати його з точки зору наповненості прожитого часу;

4) закликав друга «берегти й накопичувати час, який раніше забирали або крали, який даремно минав» [5, с. 7-8].

Ці ідеї стали фундаментом, лягли в основу поняття «особиста ефективність».

Пізніше італійський вчений Альберті (XV сторіччя) стверджував, що люди, які вміють керувати своїм часом з користю, будуть завжди і в усьому успішні. Він першим запропонував кожного дня зранку складати список справ на день та виконувати їх в порядку зменшення їх важливості. Такі дії, як сон, харчування та розваги, на його думку, були менш важливими за роботу.

Значний вплив на розвиток тайм-менеджменту мала промислова революція, яка почалась у Великобританії в XVIII сторіччі, а потім поширилась на весь світ. З'явилися машини, устаткування, електрика, телеграф, механічні годинники. Необхідність керувати роботою сотень працівників змусила людей шукати нові методи управління часом. Так на виробництві було введено жорсткий графік роботи, з'явилися розклади, зміни.

Відомий політик Бенджамін Франклін вважається засновником сучасної науки тайм-менеджмент. У 1791 році посмертно була видана його книга «Benjamin Franklin: An American Life». В цій книзі викладено багато його порад та принципів, пов'язаних з саморозвитком та раціональним використанням часу. Також в ній згадується про особистий щоденник Б. Франкліна, який він почав вести ще в юності, коли зіткнувся з проблемою нестачі часу. Цей щоденник був задуманий, як інструмент для досягнення моральної досконалості (технологія розвитку моральних чеснот). Б. Франклін назвав іменами кожен з 13 чеснот, які він бажав розвинути в собі та зв'язав з кожним іменем коротке пояснення, що повністю відображало зміст, який він вклав в кожне поняття:

- 1) відчуття міри – не переїдати та не пити до оп'яніння;
- 2) мовчання – говорити лише те, що буде корисним для тебе або твоїх друзів;
- 3) порядок – у кожній речі має бути своє місце, а в кожній справі свій час;
- 4) рішучість – намагатись виконувати те, що необхідно зробити, та беззаперечно виконувати те, що вже заплановано;

5) бережливість – витратити гроші тільки на те, що принесе тобі або друзям користь;

6) працелюбність – не витратити безцінно часу, завжди бути зайнятим чимось корисним, відмовитись від усіх непотрібних дій;

7) щирість – завжди мати чисті та справедливі думки (в розмові також додержувати цього правила) та не робити шкоди обманом;

8) справедливість – не допускати несправедливості, робити добрі справи, що належать до твоїх обов'язків, не робити нікому шкоди;

9) помірність – уникати крайнощів, стримувати відчуття від образи настільки, наскільки це є доречним;

10) чистота – не допускати тілесної нечистоти, зберігати охайність в одязі та в домі;

11) спокій – не переживати через дрібниці та через невідворотні ситуації;

12) поміркованість – бути поміркованим в своїх думках та керувати своїми емоціями;

13) скромність – брати приклад з Ісуса та Сократа [11, с. 46-58].

На думку автора, Б. Франклін, маючи мету (розвинути в собі 13 чеснот) та усвідомлюючи необхідність щоденного самоконтролю, розробив найпростіший інструмент планування – таблицьку. Він завів щоденник, в якому виділив для кожної чесноти певну сторінку. Сторінка була поділена по вертикалі на 7 стовпчиків (по кількості днів в тижні) та по горизонталі на 14 рядків, кожному з яких він присвоїв назву певної чесноти.

Щодня, при порушенні певної чесноти, він позначав це крапочкою у відповідному стовпчику. Його завданням було щотижня додавати наступну за списком чесноту, за умови, що протягом попереднього тижня не було порушень в дотриманні чеснот над якими він працював. Б. Франклін пройшов цей курс за 13 тижнів та повторив його за рік 4 рази.

Крім таблиці по роботі над розвитком чеснот, щоденник містив також докладний щоденний розклад, який включав в себе погодинне планування робочого дня.

Ранок Б. Франкліна починався з запитання: «Що корисного я зроблю сьогодні?»:

1) з 5:00 до 7:00 планувалось прокинутись, вмитись, звернутись до Всемогутнього Бога, розпланувати робочий день, підготуватись до нього, продовжити навчання та поспідати;

2) з 8:00 до 11:00 – період робочого часу;

3) з 12:00 до 13:00 планувався обід та читання або робота з документами;

4) з 14:00 до 17:00 – період робочого часу;

5) з 18:00 до 21:00 – вечір Б. Франкліна, головним завданням якого була відповідь на запитання: «Що корисного я зробив сьогодні?». Завдання на вечір: покласти всі речі на свої місця; повечеряти; відволіктися від справ, послухати музику чи поспілкуватись; підвести підсумки дня;

6) з 20:00 до 4:00 – період сну.

Таким чином, Б. Франклін першим звернув увагу на такі поняття, як мета, завдання, планування, які є безпосередньо підґрунтям сучасного тайм-менеджменту. Принципи, якими керувався та яких суворо дотримувався політик у повсякденному житті, отримали назву «Метод Франкліна». Найважливішими серед них є:

1) визначення та мінімізація пріоритетів;

2) довгострокове та короткострокове планування;

3) ефективне використання часу для досягнення поставленої мети.

Багато шкіл та курсів з тайм-менеджменту в подальшому були засновані на його порадах. Тому епоху Б. Франкліна можна вважати одним із періодів розвитку тайм-менеджменту.

У 1812 році Джон Леттс, засновник однойменної компанії Letts (сайт компанії: <https://www.lettsusa.com>), створив перший в світі діловий щоденник, який є зразком найбільш популярних та розповсюджених в теперішній час ділових щоденників. У 1976 році Джон Леттс відкрив канцелярський магазин в пасажі Лондонської Королівської Біржі. Купці та торговці, які робили покупки в цьому магазині, нарікали в розмовах з господарем закладу на відсутність особливої книжечки, в яку можна було б заносити результати торгів, і в якій зручно було б вести облік фінансів. Бажаючи допомогти своїм постійним клієнтам, Джон Леттс створює перший в світі комерційний тижневик «Letts's diary or bills owed book and almanack».

Концептуально, як друкарський продукт, щоденник – це переплетені «книжкою» розліновані сторінки, що включали в себе не тільки календарні форми (на рік, місяць, тиждень), але й інші довільні форми (спочатку – бухгалтерські, які відображають рух грошових коштів і т.п.).

З тих пір люди по всьому світу продовжують використовувати щоденники Letts, включаючи історичних діячів, таких як королева Вікторія та дослідник Девід Лівінгстон. У липні 2001 року Letts Holdings Limited змінив свою назву на Letts Filofax Group Ltd, придбавши компанію Filofax, яка теж випускала щотижневики [6, с. 122-125].

Завдяки великому досвіду у виробництві щоденників, Letts займає провідну позицію в області дизайнерських інновацій та побудови продуктів.

В 1842 році побачила світ книга Кетрін Бічер «A Treatise on Domestic Economy for the Use of Young Ladies at Home and at School» («Трактат про домашнє домогосподарство»), в якій авторка наголошувала, що успіх демократичних інститутів залежить від інтелектуального та морального рівня народних мас. Трактат містив поради про те, які види домашньої праці виконує жінка, як їх правильно організувати та за допомогою яких прийомів все це можна швидше виконати. Метою такого прискорення було звільнення більшого часу для освіти жінки та праці на суспільне благо. По суті, Кетрін Бічер відкрила популярну систему «FlyLady» («Літаючі домогосподарки») – тайм-менеджмент для домогосподарок [3].

Немалий вплив на розвиток тайм-менеджменту мав принцип Парето «80/20», відкритий Джозефом Мозерсом Юраном в 1897 році та названий ім'ям італійського економіста Вільфредо Парето, який спостеріг, що 80% власності у Італії належить 20% населення Італії. З того часу цей принцип підтверджувався кількісними дослідженнями в різних сферах життя [8].

Виходячи з принципу Парето, можна зробити висновок, що 20% всіх витрачених зусиль дають 80% бажаного результату, а інші 80% дають лише 20% всього результату, тому існує доцільність поділу справ за ступенем важливості. Дана ідея лягла в основу багатьох сучасних тренінгів з керування часом.

Більшість науковців поділяють погляди С. Калініна та пропонують розглядати ідею керування часом з моменту появи терміну «менеджмент» та термінологічної сполуки «тайм-менеджмент» і виділяють три основні етапи розвитку тайм-менеджменту:

- 1) тейлоризм (1910-1940 роки);
- 2) класичний тайм-менеджмент (1950-1990 роки);
- 3) сучасний тайм-менеджмент (кінець ХХ сторіччя – початок ХХІ сторіччя).

У ХХ сторіччі історія тайм-менеджменту розвивається паралельно з еволюцією науки про тайм-менеджмент. Важливе місце в ній займає науковий підхід У. Тейлора – одного із творців менеджменту, засновника Школи наукового управління. Він приділив увагу керуванню часом працівників торгівлі та сконцентрувався на принципах ефективного тайм-менеджменту. В своїй праці «The principles of scientific management» (1911 р.), У. Тейлор стверджує, що тенденція повільного ритму в роботі без стимулу його прискорити – не ефективна. Він запропонував ввести обов'язкову постановку мети та нагороду працівників за досягнення цієї мети. Це дозволило покращити планування та керування часом і принесло значні результати [15].

Автор впевнений, що при наявності у працівника мети, чітко розпланованого робочого дня та вдало обраної системи винагороди (заробітної плати) за працю буде забезпечуватись збільшення ефективності роботи та мінімізація втрат робочого часу.

Пізніше з'явилися багатозадачність, баланс між справами, гнучкість робочого часу та ін. Все це дозволило підняти концепцію тайм-менеджменту на новий рівень.

«Радянським Тейлором» вважають Олексія Гастева, який за завданням В.І. Леніна у 1920-х роках активно вивчав найбільш ефективні закордонні методи управління та організації праці й заснував і очолив ЦІП (Центральний інститут праці) в РСРС, де було розроблено близько 1900 методик навчання професіям та підготовлено більше півмільйона працівників. Основна заслуга О. Гастева полягає в розробці теоретичних і експериментальних ідей нової науки – соціальної інженерії («соціального інженеризму»), що поєднувала в собі методи природних наук, соціології, психології та педагогіки, самоменеджменту [6, с. 93].

Французький вчений Анрі Файоль в 1916 році в своїй праці «Загальне і промислове виробництво» наголосив на важливості послідовності в виконанні функцій робочого процесу в будь-якому об'єкті, будь то національна економіка чи певна галузь, або підприємство. А. Файоль першим ввів такі поняття, як «стратегічне планування», «оперативне планування» та «ресурс часу» [4].

Генерал та 34-ий президент США (1953-1960 рр.) Дуайт Девід Ейзенхауер у 1950-ті році запропонував прекрасний інструмент встановлення пріоритетів для щоденних задач та справ, відомий як «матриця Ейзенхауера». Суть цього методу полягає в розстановці пріоритетів за ступенем важливості і терміновості. Тобто всі завдання, які є на поточний період, поділяються за категоріями (А, В, С, D) залежно від їх важливості і терміновості виконання. До категорії А відносить справи термінові і важливі, тобто ті справи, які необхідно зробити в першу чергу, та котрі вимагають невідкладного втручання. Категорія В – це справи важливі і не термінові. Категорія С – завдання не важливі та термінові. Як зазначав Ф. Тейлор, на добре організованому підприємстві все робиться неквапливо, ніхто нікуди не біжить і не метушиться. Категорію D посідають неважливі і не термінові справи, які зовсім вам не цікаві. Завдання з цієї категорії необхідно делегувати. Також до цієї категорії належать так звані «пожирачі» часу [9].

Д. Ейзенхауеру належить вислів: «Важливі справи рідко бувають терміновими, а термінові рідко бувають важливими». Таким чином, всі завдання, що виникають в нашому житті, можливо впорядкувати за двома полярними критеріями: важливість і терміновість. Автор наголошує, що при всій удаваній легкості методу, він містить безліч підступних «підводних каменів». Достатньо лише глибше вдуматися в сенс того, що означає «важливо» і «терміново» в конкретній ситуації для конкретної людини.

У 1959 р. Дж.Т. МакКей опублікував чи не перше фахове видання «The Management of Time» («Управління часом»), в якому тайм-менеджмент подається як цілісна система, нерозривно пов'язана з функціями менеджменту. Дана книга здебільшого розрахована на бізнесменів-управлінців та містить низку практичних порад щодо самоменеджменту [6, с. 94].

Всесвітньо визнаний «гуру» менеджменту Пітер Фердінанд Друкер створив інклюзивну теорію управління, засновану на управлінні цілями та необхідністю керувати бізнесом шляхом збалансування різних потреб та цілей, а не підпорядкування інституту єдиній ціні («The Practice of Management», 1954). Дана книга була першою, в якій менеджмент розглядався як професія та як унікальна роль в організації. Основною метою менеджера, за П. Друкером, є зробити людей продуктивними. Для цього їм необхідно виконувати п'ять функцій:

- 1) визначати та встановлювати цілі, які працівники мають досягати;
- 2) упорядкувати завдання, координувати його розподіл та підбирати правильні ролі для потрібних людей;
- 3) мотивувати та спілкуватись, щоб формувати єдину команду та постійно передавати інформацію вгору, вниз та навколо організації;
- 4) визначати цілі та критерії, які вимірюють та прояснюють результати, щоб переконатись, що фірма рухається у правильному напрямку;
- 5) розвивати людей шляхом пошуку, підготовки та виховання співробітників – головного ресурсу фірми.

Важко перебільшити вплив Друкера. Він написав 39 книг та постійно вивчав те, як працює організація, а його ідеї про соціальну відповідальність буквально змінили бізнес-середовище. Він передбачав багато подій кінця XX століття, таких як зростання знань працівника та появу інформаційного суспільства.

В 1967 році була видана книга «Ефективний управлінець» (Drucker P.F. «The Effective Executive»). Найбільшою її цінністю, на думку автора, є те, що в ній гранично прямо та чітко сформульовані тези про значення часу як ключового ресурсу бізнесу, і про необхідність кожного керівника управляти цим часом [12].

Американський спеціаліст з організації праці Ален Лейкен поділяв погляди П. Друкера та продовжив розвивати його ідеї. В своїй книзі «Як досягнути контролю над Вашим часом та життям» (Lakein A. How to Get Control of Your Time and Your Life. N.Y. 1973) він вперше інтегрував відомий принцип Парето у тайм-менеджмент та обґрунтував його дієвість. Автор переконаний, що тільки 20% виконаних завдань

забезпечують 80% успіху, виходячи з цього, він запропонував поділити усі завдання на дві групи («А» і «Б»). До першої групи доцільно віднести найважливіші завдання (п'яту частину від всіх завдань) і спрямувати свій час та енергію на їх позитивне вирішення. А. Лейкен певен, що паралельне виконання усіх завдань призведе до втрати часу і, як наслідок, жодна робота не буде ефективно виконана [13].

Стівен Кові автор бестселера «Головна увага головним речам» («First Things First») охарактеризував розвиток тайм-менеджменту, як науки після Другої світової війни, поділивши на чотири етапи або покоління:

1) перше покоління – ґрунтується на традиційних і рудиментарних підходах до управління часом, таких як нагадування, наприклад;

2) друге покоління – приділяє більше уваги плануванню з встановленням часових меж;

3) третє покоління – ґрунтується на розстановці пріоритетів при плануванні завдань і подій, а також контролює виконання завдань за допомогою розкладів;

4) четверте покоління – це і є сучасний підхід. Це покоління також ставить на перше місце розстановку завдань по пріоритетах, але пріоритетність вже залежить не від терміновості виконання, а від важливості самого завдання. Також такий підхід ґрунтується на ефективності і проактивності, використовуючи при цьому різні методи тайм менеджменту.

У 1989 р. публікується книга «Сім звичок надзвичайно ефективних людей» («The Seven Habits of Highly Effective People»), в якій автор описує цілісну концепцію досягнення особистої ефективності шляхом опанування семи звичок. Особиста ефективність досягається в два етапи: від залежності до незалежності (позиціонується автором як особиста перемога) та від незалежності до взаємозалежності (громадська перемога). Звичка визначається як єдність знань, навичок і прагнень, що сприяє досягненню особистісної зрілості і високої ефективності людини.

Розглядаючи «матрицю Ейзенхауера», С. Кові вважає, що головним завданням тайм-менеджменту має стати «боротьба за другий квадрат» матриці (справи важливі, але не термінові). Саме характерні для «другого квадрата» види активності «роблять людину

людиною», розкриваючи її внутрішній потенціал, дозволяючи встановлювати міцні відносини та досягати найважливіших цілей свого життя («результатів») [14].

Таким чином, система тайм-менеджменту за С. Кові складається з двох розділів: стратегічне довгострокове планування (індивідуальна місія особистості – ролі – цілі) та тижневе короткострокове планування (актуальні ролі – завдання – тижневий план – щоденне виконання плану та делегування).

Крім Стівена Кові в кінці XX і початку XXI століття істотний внесок в розвиток західного тайм-менеджменту внесли такі автори, як Б. Трейсі, Р.Е. Дітмер, А. Лайка, Дж. Сміт, Дж. Ягер, С. Прентіс і ряд інших консультантів і дослідників в області особистої організації часу.

Одним із найавторитетніших фахівців у галузі практичного тайм-менеджменту XXI століття вважають американського експерта Девіда Аллена. В 2001 році вийшла його книга «Впоратись із справами: Мистецтво продуктивності без стресу» («Getting Things Done: The Art of Stress-Free Productivity»). Особливість системи Девіда Аллена перш за все в тому, що він подивився на управління часом ніби «зі зворотного боку». Якщо традиційний тайм-менеджмент вирішує завдання управління часом «зверху-вниз» (від глобальних цілей – до дрібних справ і завдань), то для GTD характерний підхід «знизу-вгору» (людина управляє справами і завданнями «тут і тепер», в міру їх надходження) [2].

Якщо спростити, то GTD – це в першу чергу алгоритм сортування «вхідних» справ, завдань, подій, інформації. Основне призначення алгоритму – упорядкувати хаос подій таким чином, щоб максимально концентруватися на найбільш важливих завданнях і ефективно виконувати їх. Сам алгоритм GTD складається з 5 етапів: 1) збір; 2) обробка; 3) організація; 4) огляд; 5) дії.

Відомий канадський бізнес-тренер Брайан Трейсі виділив сім основних способів тайм-менеджменту, які забезпечують максимальну продуктивність ділової та персональної активності. Ці способи отримали загальну назву «7 R». До них належать: реакція, вторинний перегляд ситуації, реорганізація, реструктуризація, реінжиніринг, переосмислення, відновлення контролю [16].

Висновки. У статті здійснено дослідження передумов виникнення тайм-менеджменту та його становлення як самостійного напрямку менеджменту. Під впливом часу, технологій, бажань змінювались і погляди людей на управління особистим та робочим часом. Вони шукали та відкривали нові методи ефективного використання часового ресурсу, розуміючи, що для досягнення успіху необхідно постійно підвищувати свою ефективність. На сьогоднішній час тайм-менеджмент набув абсолютно нових форм та ознак, він став невід’ємною частиною не тільки ефективного управління підприємства загалом а й особистості зокрема.

Проведене дослідження дає змогу використовувати його результати під час вивчення основ тайм-менеджменту в закладах професійної освіти.

Стаття надійшла до редакції: 11.05.2018 р.

ETHYMOLOGY AND DEVELOPMENT OF TIME-MANAGEMENT HOW TO COMPOSITE EFFICIENT MANAGEMENT

Oleksandr Shtyrov, PhD in Public Administration, Associate Professor, Institute of Public Administration, Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine

Olga Shudra, Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine

.....
The article describes the emergence of the concept of «Time Management» and its role in the modern management. In the analysis of the main aspects of development and the formation of time management, the article states that one of the means of improving the effectiveness is the use of tools and principles of time management. It is emphasized that the philosophy of time management involves conscious control of time. The theme of time management began to develop relatively recently, due to which the theoretical and methodological foundations

of time management, in particular its historical development, have not been analyzed enough, and this aspect has become the main point when writing an article. The basic features and attributes of time management which are characteristic for each stage of its development (in the opinion of the author), are defined, prerequisites and consequences that led to the integration of time management in most areas of life were established. Historical chronology is analyzed in detail in the article. It is noted that the industrial revolution, which began in the United Kingdom in the XVIII century, then spread to the whole world, had a significant impact on the development of time management.

The author emphasized the fact that human views on the use of time resources and their role in management were subject to changes under the influence of historical events, technologies and desires. Scientists have been looking for and discovering new ways and means of increasing productivity, self-development and personal effectiveness, in order to effectively use the time resource during the implementation of management tasks.

It is determined that time management is positioned as an art of managing changes in space in time in most scholars. Such a broad interpretation of the concept of time management summarizes most of the views of scholars on its definition. The author determines that application of time management technologies makes it possible to effectively use non-renewable lifetimes in accordance with personal values and goals that affect important spheres of life (professional career, managerial relationships, leadership, etc.).

The conducted research makes it possible to argue that the system of personal time management is an own technique with a certain, selected set of tools and recommendations for the effective organization of activities, taking into account own temperament and character, and the main purpose of such a technique is to achieve the set goal during the management activity.

Keywords: *purpose, priorities, planning, time management, timing of time, time.*

References

1. Abramov, S. (2017). Zanymatelnyi taim-menedzhment...ili upravliaemsia igraya [Entertaining time management ... or Manage playing]. Strelbytskyy Multimedia Publishing: [in Ukrainian].
2. Allen, D. (2007). Kak privesti dela v porjadok: iskusstvo produktivnosti bez stressa [How to put things in order: the art of productivity without stress]. Moscow: Vil'jams [in Russian].
3. Brajson, B. (2014). Kratkaja istorija byta i chastnoj zhizni [A Brief History of Everyday Life and Privacy]. (T. Trefilova, Trans). Moscow: AST Retrieved from <https://www.e-reading.club/book.php?book=1036676> [in Russian].
4. Voronkova, V. H. Belichenko, A.H., & Popov, O.M. (2010). Upravlinnia liudskymy resursamy: filosofski zasady [Human Resources Management: Philosophical Foundations]. Kyiv: Profesional. Retrieved from http://pidruchniki.com/158407207846/menedzhment/upravlinnya_lyudskimi_resursami [in Ukrainian].
5. Gupalov, V.K. (2001). Upravlenie rabochim vremenem na predpriatii [Time management in the enterprise]. Moscow: Poljaris [in Russian].
6. Kalinin, S.I. (2006). Tajm-menedzhment : praktikum po upravleniju vremenem [Time Management: A Time Management Workshop]. Sankt-peterburg: Rech' [in Russian].
7. Karri, M. (2013). Rasporjadok dnja velikih ljudej [The daily routine of great people]. Moscow: ALPINA PABLISHER. Retrieved from <https://ru.bookmate.com/books/pNXz4914> [in Russian].
8. Kolesov, O.S. (2011). Taim-menedzhment – upravlinnia chasom [Time management - time management]. Zbirnyk naukovykh prats VNAU. Ekonomichni nauky, 3, 249-252 [in Ukrainian].
9. Konovalenko, V.A., Konovalenko, M.Yu., Solomatyn, A.A. (2014). Psykholohyia upravlenyia personalom : uchebnyk dlia akademycheskoho bakalavryata [Psychology of personnel management: a textbook for academic bachelor]. Moscow: Izdatel'stvo Yurajt Retrieved from http://stud.com.ua/41219/menedzhment/psihologiya_upravlinnya_personalom [in Ukrainian].
10. Lukashenko, M.A., Telegina, T.V., Behterev, S.V. (2012). Tajm-menedzhment. Polnyj kurs: Uchebnoe posobie [Tme management. full course. tutorial]. Moscow: ALPINA PABLISHER. [in Russian].

11. Ajzekson, U. (2013). Bendzhamin Franklin. Biografija [Benjamin Franklin. Biography]. (D. Ajshe, V. Kuzin, Trans). Moscow: Mann, Ivanov i Ferber [in Russian].

12. Drucker P. (2007). The Effective Executive / P. Drucker. – Butterworth-Heinemann.

13. Lakein, A. (1989). How to Get Control of Your Time and Your Life A. Lakein. – Signet.

14. Covey, S.R. (2004). The 7 Habits of Highly Effective People: Powerful Lessons in Personal Change S.R. Covey. – Free Press.

15. Taylor, F. (1911). The Principles of Scientific Management F.W. Taylor. N.Y. : Harper Bros.

16. Tracy, B. (2003). TurboStrategy: 21 Powerful Ways to Transform Your Business and Boost Your Profits Quickly B. Tracy. – AMACOM.

Received: 04.05.2018.

Відомості про авторів / Information about the Authors

Штир'ов Олександр Миколайович: Чорноморський національний університет ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Oleksandr Shtyrov: Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID. ORG./ 0000-0002-7627-3721

E-mail: bratislava@ukr.net

Шудра Ольга Миколаївна: Чорноморський національний університет ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Olga Shudra: Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

E-mail: moskalenko_84@ukr.net