

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРИКЛАДНІ
ПИТАННЯ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ**

[Електронний ресурс]

*Електронне
наукове фахове видання*

*Electronic
scientific professional edition*

Випуск 20 Issue

Одеса – 2017 – Odessa

УДК: 342.5.

Рекомендовано до друку Вченою радою
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України.
Протокол № 214/6-4 від 16 червня 2017 року.

Теоретичні та прикладні питання державотворення : електрон. наук. фах.
вид. / Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові
України. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. – Вип. 20. – 158 с.

© ОРІДУ НАДУ
при Президентові України, 2017.

Редакційна колегія:

Іжа М. М. – д.політ.н., професор, Заслужений працівник освіти України (головний редактор) (м. Одеса).

Попов С. А. – д.держ.упр., професор (заст. гол. ред.) (м. Одеса).

Овчаренко Ю. О. – к.психол.н., доцент (відпов. секр.) (м. Одеса).

Ахламов А. Г. – д.е.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Одеса).

Аірінеї Діну – Доктор, професор, (м. Ясси, Румунія).

Бакуменко В. Д. – д.держ.упр., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Київ).

Балабаєва З. В. – д.філос.н., професор (м. Одеса).

Безверхнюк Т. М. – д.держ.упр., професор (м. Одеса).

Білорусов С. Г. – к.т.н., доцент, Заслужений працівник освіти України (м. Херсон).

Буркінський Б. В. – д.е.н., професор, академік НАН України, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Одеса).

Ващенко К. О. – д.політ. н., старший науковий співробітник, Заслужений економіст України.

Гриневецький С. Р. – народний депутат України 3-го, 6-го та 7-го скликань, член наглядової ради ОРІДУ НАДУ при Президентові України (м. Одеса).

Дзвінчук Д. І. – д.філос.н., професор (м. Івано-Франківськ).

Єржимовська Магдалена – доктор хабілітований, професор (м. Гданськ, Польща).

Жилинський М. Г. – к.і.н., доцент (м. Мінськ).

Кравченко Б. О. – доктор суспільних наук, професор, (м. Бішкек, Киргизька Республіка).

Кривцова В. М. – к.і.н., доцент, Заслужений працівник освіти України (м. Одеса).

Марущак В. П. – д.держ.упр., професор (м. Одеса).

Надолішній П. І. – д.держ.упр., професор, Заслужений працівник освіти України (м. Одеса).

Оніщук В. М. – д.соц.н., професор (м. Одеса).

Пашиніна Т. С. – к.і.н. (м. Вінниця).

Приходченко Л. Л. – д.держ.упр., професор (м. Одеса).

Радченко О. В. – д.держ.упр., професор (м. Слуцьк, Польща).

Ровинський Ю. О. – д.ю.н. (м. Одеса).

Телешун С. О. – д.політ.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Київ).

Топчієв О. Г. – д.геогр.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Одеса).

Троцинський В. П. – д.і.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Київ).

Фридхельм Мейєр цу Натруп – доктор наук, професор (м. Росток, Німеччина).

Хольгер Франке – професор, доктор, керівник відділення Державне управління Інституту державного управління, поліції та права Землі Мекленбург (Передня Померанія).

Шоломко Дмитро – директор команди Google Україна.

Якубовський О. П. – к.і.н., професор, Заслужений працівник народної освіти України (м. Одеса).

Яцко Андрій – д.т.н., професор (м. Кошалін, Польща).

E d i t o r i a l b o a r d :

Izha Mykola – Doctor of political sciences, Professor, Honoured Education worker of Ukraine (Editor in chief) (Odessa).

Popov Serhyi – Doctor of Public Administration, Professor, (Deputy editor in chief) (Odessa).

Ovcharenko Yuriy – PhD in Psychology Sciences, Associate Professor (executive secretary) (Odessa).

Akhlamov Anatoliy – Doctor of Economics, Professor, Honoured Worker of Science of Ukraine (Odessa).

Airiney Dinu – Dean of the Faculty of Economics and Business Administration, University Alexandru Ioan Cuza (Iasi, Romania), Dr., Professor.

Bakumenko Valeriy – Doctor of Public Administration, Honoured Worker of Science of Ukraine.

Balabayeva Zinaida – Doctor of Philosophy, Professor (Odessa).

Bezverkhnyuk Tetiana – Doctor of Public Administration, Professor (Odessa).

Bilorusov Serhiy – PhD in technical sciences, Associate Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Kherson).

Burkynskyy Borys – Doctor of Economics, Professor, Academician of the National Academy of Sciences of Ukraine, Honoured Worker of Science of Ukraine (Odessa).

Vashchenko Kostyantyn – Doctor of political sciences, Executive editor of the editorial board, Honoured Economist of Ukraine (Kyiv).

Grynevetskiy Serhiy – People's deputy of Ukraine of the 3rd, 6th and 7th convocations, member of the supervisory board of ORIPA NAPA under the President of Ukraine (Odessa).

Dzvinchuk Dmytro – Doctor of Philosophy, Professor (Ivano-Frankivsk).

Yerzhymovs'ka Magdalena – Head of Corporate Finance Chair, Management Faculty, Gdansk University, Dr Habilitat, Professor (Gdansk, Poland).

Zhylynskiy Marat – Rector of the Academy of Management under the President of the Republic of Belarus, PhD in historical sciences., Associate Professor (Minsk).

Kravchenko Bohdan – General Director of the University of Central Asia, Doctor of Social Sciences, Professor (Bishkek, Kyrgyz Republic).

Kryvtsova Valentyna – PhD in historical sciences, Associate Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Odessa).

Marushchak Volodymyr – Doctor of Public Administration, Professor (Odessa).

Nadolishniy Petro – Doctor of Public Administration, Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Odessa).

Onishchuk Vitaliy – Doctor of Sociological sciences, Professor (Odessa).

Pashynina Tetiana – PhD in historical sciences (Vinnytsa).

Prykhodchenko Lyudmyla – Doctor of Public Administration, Professor (Odessa).

Radchenko Olexandr – Professor Extraordinary of Pomeranian Academy, Doctor of Public Administration, professor (Slutsk, Poland)

Rovynskiy Yuriy – Doctor of Law (Odessa).

Teleshun Serhiy – Doctor of political sciences., Professor, Honoured Worker of Science of Ukraine (Kyiv).

Topchiev Alexandr – Doctor of geography sciences, Professor, Honoured Worker of Science of Ukraine, (Odessa).

Troshynskiy Volodymyr – Doctor of History, Professor, Honoured Worker of Science of Ukraine (Kyiv).

Frydhelm Meyer zu Natrup – Doctor of Sciences, Professor (Rostock, Germany).

Holger Franke – *Head of the Department of Public Administration, Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflegedes Landes Mecklenburg-Vorpommern, Professor, Doctor.*

Sholomko Dmytro – Google Director, Ukraine.

Jakubowski Oleksyi – PhD in historical sciences, Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Odessa).

Yatsko Andriy – Professor of Mathematics Chair, Technical University (Koshcalin, Poland), Doctor of technical sciences, Professor.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Куспяк Галина

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ
КАТЕГОРІЇ «КАПІТАЛЬНЕ БУДІВНИЦТВО» 10

Лесик Олена

ТРАЄКТОРІЯ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ
СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ:
ВИЗНАЧЕННЯ ОПТИМАЛЬНОСТІ ТА АЛГОРИТМ РЕАЛІЗАЦІЇ 21

Ростіанов Богдан

ПОШУКИ Ф.М. ДОСТОЄВСЬКИМ «ПОЗИТИВНО ПРЕКРАСНОЇ ЛЮДИНИ»
В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ЖИТТЯ
Й ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ 1860-х РОКІВ 31

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Бурик Зоряна

ОСОБЛИВОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ В КРАЇНАХ ЄС
(ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ) 44

Карна Марта

ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ:
ПРИНЦИПИ ТА ПІДХОДИ ДО ЇХ КЛАСИФІКАЦІЇ 57

Ковалевська Анастасія

НЕЙРОЛІНГВІСТИЧНЕ ПРОГРАМУВАННЯ
В СОЦІАЛЬНИХ КОМУНІКАЦІЯХ: ЗАВДАННЯ ТА СПЕЦИФІКА 68

Козуліна Світлана

ЛОБІЗМ У ПРАВОТВОРЧІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ:
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ШЛЯХИ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ 75

Колісніченко Наталія

МОВНА, КОМУНІКАТИВНА ТА МІЖКУЛЬТУРНА КОМПЕТЕНЦІЇ
В ПІДГОТОВЦІ З ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
ЯК СКЛАДОВІ КОМУНІКАЦІЇ ІНОЗЕМНИМИ МОВАМИ 84

Костецька Лідія

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ВИБОРЧИХ СИСТЕМ 93

Кривогуз Геннадій

ПЛАНУВАННЯ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ПРОЕКТІВ У ТУРИЗМІ:
ТЕРМІНИ, СУТНІСТЬ І ФОРМА 105

Кулінкович Тетяна

ФІНАНСОВО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ 113

<i>Осадчук Світлана</i> ОПОДАТКУВАННЯ ДОХОДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ: АНАЛІЗ ТА ТЕНДЕНЦІЇ	122
<i>Серант Андрій, Соха Юрій</i> КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО СТАЛОГО РАЗВИТКУ І ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНО-ТЕХНОГЕННОЮ БЕЗПЕКОЮ	131
<i>Смоквін Миколай</i> ВПРОВАДЖЕННЯ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ДОРАДЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК МЕХАНІЗМУ СТІЙКОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОГО СЕЛА	141
<i>Привалова Наталя</i> ТИПИ МОНІТОРИНГУ ПЕРСОНАЛУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	151

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Kusplyak Galina

THEORETICAL ASPECTS OF THE
CATEGORY «CAPITAL CONSTRUCTION» 10

Lesyk Olena

TRAJECTORY OF THE TRANSFORMATION
OF PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM:
DETERMINING THE OPTIMALITY AND IMPLEMENTATION
OF ITS ALGORITHM 21

Rostiyanov Bogdan

F.M. DOSTOEVSKY'S SEARCH FOR «POSITIVELY BEAUTIFUL MAN»
IN THE PERIOD OF PUBLIC LIFE AND STATE ADMINISTRATION
REFORMING IN THE 1860-s 31

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Buryk Zoryana

STATE REGULATION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT
OF THE EU MEMBER STATES (THE EXPERIENCE OF UKRAINE) 44

Karpa Marta

PUBLIC SERVICE FUNCTIONING:
PRINCIPLES AND APPROACHES TO ITS CLASSIFICATION 57

Kovalevska Anastasia

NEURO-LINGUISTIC PROGRAMMING IN PUBLIC COMMUNICATIONS:
OBJECTIVES AND SPECIFICITY 68

Kozulina Svitlana

LOBBYING OF PUBLIC AUTHORITIES IN THE LEGISLATIVE PROCESS:
FOREIGN EXPERIENCE AND THE MODELS
FOR IMPLEMENTATION IN UKRAINE 75

Kolisnichenko Natalya

LINGUISTIC, COMMUNICATIVE AND INTERCULTURAL COMPETENCIES
IN PUBLIC ADMINISTRATION TRAINING AS THE ELEMENTS
OF FOREIGN LANGUAGES COMMUNICATION 84

Kostetska Lidia

COMPARATIVE ANALYSIS OF ELECTORAL SYSTEMS 93

Kryvohuz Hennadii

PLANNING OF PROJECT QUALITY MANAGEMENT IN TOURISM:
TERMS, ESSENCE AND FORM 105

<i>Kulinkovich Tetyana</i>	FINANCIAL AND LEGISLATIVE REGULATIONS IN PUBLIC ADMINISTRATION	113
<i>Osadchuk Svitlana</i>	TAXATION OF INCOME OF PRIVATE PERSONS: ANALYSIS AND TRENDS	122
<i>Serant Andrii, Sokha Yurii</i>	CONCEPTUAL APPROACHES TO SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND MANAGEMENT PROBLEMS OF ENVIRONMENTAL AND TECHNICAL SAFETY	131
<i>Smokvin My`kola</i>	IMPLEMENTATION OF AGRICULTURAL CONSULTATION SERVICES AS A MECHANISM FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF UKRAINIAN VILLAGE	141
<i>Natalya Pryvalova</i>	THE TYPES OF PERSONNEL MONITORING IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION	151

УДК 346.7:657.1

Куспляк Галина*аспірант кафедри економічної та фінансової політики
ОРИДУ НАДУ при Президентові України***ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ
КАТЕГОРІЇ «КАПІТАЛЬНЕ БУДІВНИЦТВО»**

У статті досліджено категорійний апарат поняття «капітальне будівництво». Здійснено аналіз категорій «будівництво», «капітальне будівництво» серед наукової спільноти та у нормативно-правовій площині. Охарактеризовано види капітального будівництва: нове будівництво, реновація (реконструкція, розширення, реставрація, капітальний ремонт), технічне переоснащення, перепрофілювання, консервація. Доповнено капітальне будівництво таким видом як реабілітація та аргументовано його запровадження.

Ключові слова: будівництво, капітальний, капітальне будівництво, основні фонди, види капітального будівництва.

Galina Kusplyak*PhD student, Economic and Financial Policy Department
of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine***THEORETICAL ASPECTS OF THE
CATEGORY «CAPITAL CONSTRUCTION»**

Problem and its relevance. In the conditions of different directions state segments development (educational, social, cultural, industrial, business, etc.) at the level of territorial communities, an important component is such a structure-forming branch as construction, which is aimed to create additional work place, develop the region's infrastructure, strengthen the community's capacity, improve the provision quality of various services for the population, raise the level of sociality and influence on the values of GDP. But at the stage of sustainable development it is too early to claim about a competitive position in the field of construction production: it is imperfect because of the lack of necessary resource flows, both financial and organizational. Also, changes are taking place in the domestic legislative field, its adaptation to European norms and unifications of the terminology of its certain branches, including the capital construction.

Purpose and objectives of the article: to generalize the conceptual-categorical apparatus of the study of capital construction by: 1) reviewing of the regulatory framework and views of domestic scientists on the terminology of the concept of "construction", "capital construction"; 2) outline of the varieties of capital construction.

Brief description of the essence of the study. To the study of the essence of the concepts "construction" and "capital construction" with the distinction of their common and distinctive features, particularly, in the current regulatory-legal framework of Ukraine, are devoted scientific works, mainly in the field of legal (considered problems and prospects of development of construction law) and technical sciences (construction norms). In particular, we can mention the works of O. Vinnik, G. M. Gritsenko, E. G. Komar, I. M. Mironets, Y. M. Safonov, O. V. Stukalenko, V. G. Olyukh and others. Each of these scientists stopped on a certain feature of capital

construction, fragmentarily and depending on the subject of the study. Some studies focus on economic-legal relations in capital construction, others consider - the resource potential and economic relations, while in the third ones - optimization of the organizational and legal process of building construction are viewed. At the same time, in the field of state administration is not given enough attention to capital construction.

Concept of "capital construction" has come to us from the Soviet era, but with changes in economic relations and forms of management has received a somewhat different meaning. As a result, we have a situation that in everyday life even the construction industry specialists understand the capital construction only as the construction of a new object, which is somewhat false. This is connected, in our opinion, with the legal regulation of the concept of "capital construction" and the state of defining its concepts and features in the regulatory field. To determine the essence of the concept of "capital construction", the legal content of each of these words is considered separately.

It is found that state, both in other spheres of the economy, uses such forms of capital construction management as legal regulation and planning. The state regulates the activity of economic relations entities, which operate in the state form of ownership or are controlled by the state on behalf of the authorized bodies; plans and carries out the financing of investment projects of construction at the expense of State funds; carries out management of current affairs in capital construction (licensing, granting of permits, expertise); controls compliance with state requirements in capital construction.

It has been found that in the scientific discourse there is the advocacy of the idea of capital construction as an independent category, which makes it possible to unambiguously understand all the construction processes (beginning with the projecting of the object to its commissioning), but there are also fundamentally opposite propositions related to the fact that capital construction is considered as a separate component of construction.

The analysis of the regulatory-legal data, scientific literature and the views of researchers was done, that allows us to identify the approaches to the capital construction definition, namely: the branch of material production; the independent economic category; economic and business form of investment; sphere of activity (organizational, administrative, legal, technical, economic, etc.); type of production activity; the process of fixed assets creating.

Considering the legal basis of capital construction and the views of scientists, the following types of capital construction were outlined: new construction, renovation (reconstruction, expansion, restoration, overhaul), technical re-equipment, transformation, conservation.

It is proposed to supplement the capital construction type classification with such type of work as "rehabilitation". In capital construction under the rehabilitation is said the carrying out the works at an object that does not meet the safety and environmental standards, but, in the process of recovery, can change its functional purpose. Into account are taken the interests of citizens, change of environment, climate, development of quality services to the population, etc.

Conclusion. Construction contributes to the effective society development, the renewal of production funds, reconstruction and modernization of production. The main purpose of capital construction nowadays is the introduction of facilities into operation in the specified time frames with the observance of the required quality of facilities. A very important role is also played by the issue of efficient management of capital construction processes, which should promote the economic growth of the state and territories, scientific and technical development, increasing of the labor productivity, new quality of life and social satisfaction of the population in general.

Key words: construction, capital, capital construction, fixed assets, types of capital construction.

Куспяк Галина

аспірант кафедри економічної та фінансової політики

ОРИГУ НАГУ при Президенті України

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ КАТЕГОРИИ «КАПИТАЛЬНОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО»

В статье исследован категориальный аппарат понятия «капитальное строительство». Проведен анализ категорий «строительство», «капитальное строительство» среди научного сообщества и в нормативно-правовой среде. Охарактеризованы виды капитального строительства: новое строительство, реновация (реконструкция, расширение, реставрация, капитальный ремонт), техническое переоснащение, перепрофилирование, консервация. Дополнено разнообразие капитального строительства таким видом как реабилитация и аргументированно его необходимость.

Ключевые слова: строительство, капитальный, капитальное строительство, основные фонды, виды капитального строительства.

Постановка проблеми. В умовах розвитку державних сегментів різного спрямування (освітнього, соціального, культурного, промислового, бізнесового тощо) на рівні територіальних громад важливою складовою є така структуроутворююча галузь як будівництво, що покликана створювати додаткові робочі місця, розвивати інфраструктуру регіону, посилювати спроможність громади, поліпшувати якість надання різних послуг населенню, підвищувати рівень соціальності та впливати на значення ВВП. Хоча значний тиск на розвиток будівництва чинить економічна криза і військові дії на сході країни, маємо деякий ріст. За перше півріччя 2017 року індекс будівельної продукції становить 120,8 % порівняно з відповідним періодом 2016 року, а нове будівництво, реконструкція та технічне переоснащення склали 80,3 % від загального обсягу виконаних будівельних робіт [1]. Але на етапі сталого розвитку занадто рано стверджувати про конкурентоспроможну позицію у галузі будівельного виробництва: вона недосконала через відсутність необхідних ресурсних потоків, як фінансових так і організаційних. Також тривають зміни у вітчизняному законодавчому полі, адаптація його до європейських норм та уніфікацій термінології окремих його галузей, зокрема і капітального будівництва.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню сутності понять «будівництво» та «капітальне будівництво» з виокремленням їх спільних та відмінних рис, зокрема і в чинному нормативно-правовому полі України, присвячено наукові праці здебільшого в сфері юридичних (розглядаються проблеми та перспективи розвитку будівельного права) та технічних наук (будівельні норми). Зокрема, можна відзначити праці О. М. Вінник, Г. М. Гриценко, Є. Г. Комара, І. М. Миронець, Ю. М. Сафонова, О. В. Стукаленко, В. Г. Олюхи тощо.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Кожен з цих науковців зупинявся на певній рисі капітального будівництва, фрагментарно та в залежності від предмета дослідження. В одних дослідженнях робиться акцент на господарсько-правових відносинах у капітальному будівництві, в інших – розглядається ресурсний потенціал та економічні відносини, у третіх – оптимізація організаційно-правового процесу спорудження будівель. В галузі ж державного управління капітальному будівництву приділено не достатньо уваги.

Метою статті є узагальнення понятійно-категорійного апарату дослідження капітального будівництва за допомогою: 1) огляду нормативно-правової бази та поглядів вітчизняних науковців щодо термінології поняття «будівництво», «капітальне будівництво»; 2) окреслення різновидів капітального будівництва.

Виклад основного матеріалу. Поняття «капітальне будівництво» прийшло до нас ще з радянських часів, але зі зміною економічних відносин та форм господарювання набуло дещо іншого змісту. В результаті маємо ситуацію, що в повсякденному житті навіть спеціалісти будівельної галузі під капітальним будівництвом розуміють лише спорудження нового об'єкта, що є дещо хибним. Це пов'язане, на нашу думку, з правовим регулюванням поняття «капітальне будівництво» та станом визначення його понять і ознак в нормативно-правовому полі. Для визначення сутності поняття «капітальне будівництво» розглянемо спочатку правовий зміст окремо кожного з цих слів.

Звернувшись до Українського тлумачного словника будівельних термінів, можемо бачити, що категорія «будівництво» має багато значень й використовується як: 1) продукція, а саме: новостворені або реконструйовані будинки, спорудження, тобто об'єкти, що завершені і готові до експлуатації; у даному випадку ми говоримо про матеріальне виробництво, в якому створюються основні фонди виробничого й невиробничого призначення; 2) відтворення нового будівництва, реконструкція, технічне переоснащення, реставрація та капітальний ремонт об'єктів виробничого, соціального та культурного розвитку; 3) система, що включає в себе організаційні і господарські зв'язки, виступає самостійною галуззю у державно-управлінських відносинах і охоплює всі види будівництва; 4) творчий процес, що потребує натхнення у створенні чогось нового, наполегливості та точності у розрахунках [2, с. 54].

В свою чергу термін «капітал» означає головний, основний, а «капітальний» – такий, що потребує вкладення значних зусиль, ресурсів; ґрунтовний, важливий, солідний [2, с. 198] або основний, фундаментальний, який має вартість [3, Т. 4, с. 94.]. «Будувати» значить створювати, споруджувати, організовувати що-небудь, в нашому випадку здійснювати будівництво чого-небудь [3, Т 1, с. 249].

Зрозуміло, що нові будинки та споруди вимагають застосування високовартісних матеріалів, професійних кадрів різних галузей та спеціалістів будівельної галузі, певного часового виміру тощо. Основним критерієм можна назвати значну вартість капітальних інвестицій, необхідних для здійснення капітального будівництва.

Подальший аналіз продовжимо таким шляхом: якщо розглядати «капітальне будівництво» як сферу діяльності, держава має його регулювати за допомогою права та сукупності правових засобів. Але поняття «капітальне будівництво» на сьогодні не закріплено в жодному законі. Господарський кодекс України (далі – ГК), що регулює відносини господарської діяльності хоча і містить главу «Капітальне будівництво», але здебільшого він регулює договірні взаємовідносини та унормовує питання підрядного договору на капітальне будівництво. Для здійснення будівельних робіт укладаються підрядні договори на здійснення капітальне будівництво, що включають основні положення підготовчих робіт, встановлення монтажного та немонтажного устаткування тощо. Основним етапом є процедура введення об'єкта до експлуатації після завершення всіх робіт [4, ст. 317].

Поняття «капітальне будівництво» також міститься у Порядку державного фінансування капітального будівництва, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.02.2001 № 1764, де під капітальним будівництвом розуміється «процес

створення нових, а також розширення, реконструкція, технічне переоснащення діючих підприємств, об'єктів виробничого і невиробничого призначення, пускових комплексів» [5]. Аналізуючи дане визначення, можна звернути увагу, що капітальне будівництво визначається як об'єкт фінансування, адже будівництво здійснюється за окремим проектом та кошторисом або кошторисно-фінансовим розрахунком. А такі дефініції, як «розширення», «реконструкція», «технічне переоснащення» та інші вкладають в сутність капітального будівництва головного джерела новоствореного продукту.

Дещо схоже визначення можемо знайти і в «Економічній енциклопедії», де під капітальним будівництвом розглядається процес створення нових продуктів як виробничого так і невиробничого призначення, а також реконструкція і розширення вже функціонуючих основних фондів [6, с. 736].

Аналізуючи інші правові документи України можна зробити висновок про те, що поняття «будівництво» та «капітальне будівництво» інколи зустрічаються як тотожні. Зокрема, в Законі України «Про інвестиційну діяльність» від 18.09.1991 № 1560-ХІІ одним із об'єктів інвестиційної діяльності є будівництво (ст. 4), а державне замовлення на виконання робіт з капітального будівництва є однією із форм реалізації державних капітальних інвестицій (ст. 14). В даному законі також унормовано порядок розміщення державного замовлення на виконання робіт у капітальному будівництві [7].

В Законі України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» від 22.12.2006 № 525-V під терміном будівництво розуміється створення нового продукту, реконструкція та заміна фонду житлового призначення [8].

Найбільш явну тотожність можемо спостерігати у двох нормативно-правових документах. По-перше, у Законі України «Про архітектурну діяльність» від 20.05.1999 № 687-XIV, де одним з комплексів робіт, що пов'язані зі створенням об'єкта архітектурної діяльності є будівництво, під яким розуміється «нове будівництво, реконструкція, реставрація та капітальний ремонт об'єкту» [9]. По-друге, у «Порядку розроблення проектної документації на будівництво об'єктів», затвердженого наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16.05.2011 № 45, де під будівництвом розуміється «нове будівництво, реконструкція, технічне переоснащення діючих підприємств, реставрація та капітальний ремонт об'єктів будівництва» [10].

Здійснивши аналіз термінів «будівництво» та «капітальне будівництво», які використовуються в нормативно-правовому полі, підтверджуємо тезу деяких дослідників [11, с. 230; 12, с. 13], що дані поняття є семантичними синонімами, тобто об'єднані спільним основним значенням.

Так, Г. М. Гриценко у своїй монографії «Господарсько-правове регулювання організації і здійснення капітального будівництва в Україні» встановлює, що термін «капітальне будівництво» застосовується у двох значеннях: як галузь матеріального виробництва і як вид виробничої діяльності. При цьому дослідник відносить капітальне будівництво до окремої галузі, яке охоплює всі стадії процесу будівництва, особливу увагу приділяючи державному управлінню капітальним будівництвом та наявності професійних кадрів в даній сфері [13, с. 13].

Ю. М. Сафонов та В. Г. Євтєєва визначають капітальне будівництво як економічну категорію, що є значно ширше за поняття «галузь», але є більш точним, ніж «сфера діяльності» та розуміють у дещо вузькому значенні, ніж «будівництво». Під поняттям «капітальне будівництво» вони розуміють «сукупність усіх виробничих процесів, включаючи будівельно-монтажні і спеціальні процеси у підготовчий і основний періоди

будівництва, які полягають у формуванні і максимальному задоволенні потреб суб'єктів господарювання, у процесі господарсько-правових та суспільно-економічних взаємовідносин з приводу оптимального використання наявних економічних ресурсів» [14, с. 39]. Тобто, обґрунтовуючи свою позицію, дослідники зазначають, що капітальне будівництво характеризується визначеним набором відповідних ресурсів.

Дійсно, на підтримку цієї думки можемо констатувати, що капітальне будівництво складається практично з усіх виробничих процесів. Підготовчий етап включає роботу над проектом, проведення тендерів, закупка необхідних матеріалів та обладнання, пошук спеціалістів; основний етап будівництва, який складається з циклу будівельно-монтажних та спеціальних процесів тощо. Ці етапи можуть бути реалізовані лише при наявності ресурсів.

В свою чергу, капітальне будівництво неможливе без здійснення інвестицій. На даному аспекті наголошує О. М. Вінник, яка розглядає капітальне будівництво як об'єкт інвестування, що полягає у здійсненні його суб'єктами (інвесторами) дій щодо реалізації інвестицій у будівельну галузь [16, с. 434]. Дійсно, інвестиційні вкладення різного спрямування забезпечують створення об'єктів виробничого, соціального, культурного, бізнесового тощо призначення з метою отримання додаткових грошових коштів (прибутку) [16], тобто інвестиції необхідні для здійснення капітальних вкладень з метою їх примноження.

О. В. Стукаленко у своїй праці «Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі» (2017) також відстоює думку, що поняття «капітальне будівництво» має більше відношення до економічної категорії, орієнтуючись на нормативно-правове поле, що регулює тільки договірні взаємовідносини. У зв'язку з цим, автор пропонує надалі використовувати категорією «будівельна галузь», що поєднує в собі адміністративну діяльність з планування, проектування, будівництва, реконструкції, благоустрою тощо, тобто має на меті створення повноцінного середовища життєдіяльності людини [12, с. 20].

Державне управління будівельною галуззю здійснюється через діяльність суб'єктів (визначених публічних органів влади), які здійснюють організацію діяльності, науковий супровід, кадрове, інформаційно-аналітичне, матеріальне та фінансове забезпечення, провадять ліцензування, організують та здійснюють контроль і нагляд [12, с. 21]. Даний підхід базується на тому, що будівельна галузь відіграє важливу роль в розвитку економічної системи держави, так як економічне зростання апріорі неможливе без підйому будівельної галузі. Будівництво сприяє також розвитку підприємств малого та середнього бізнесу, формує технічний рівень виробництва, майбутнє планування регіонального та територіального устрою, його інфраструктуру.

Так, В. О. Ромасько визначає будівництво як управлінську діяльність, що регулюється адміністративним законодавством при здійсненні нового будівництва, реконструкції, реставрації чи капітальному ремонті. Аргументація адміністративно-правової ознаки будівництва знаходиться в площині того, що до будівельних робіт визначені вимоги, які регламентуються не тільки технічними вимогами, а й значною кількістю нормативно-правових актів, визначальне місце серед яких займають державні стандарти, норми і правила щодо планування, забудови та іншого використання територій, проектування і будівництва об'єктів [17].

Варто зазначити, що держава при цьому використовує різні форми і засоби. Як і в інших сферах економіки держава використовує такі форми управління капітальним будівництвом як нормативно-правове регулювання та планування. Держава регулює діяльність суб'єктів господарських відносин, які функціонують за державною формою

власності або контролюються державою в особі уповноважених органів; планує та здійснює фінансування інвестиційних проектів будівництва за рахунок Державних коштів; здійснює управління поточними справами у капітальному будівництві (ліцензування; надання дозволів, експертиза); контролює дотримання встановлених державою вимог у капітальному будівництві.

В свою чергу, О. О. Квасницька також зазначає, що процес будівництва відноситься і до технологічної діяльності. Отже, будівельна діяльність може бути представлена як різновид господарської діяльності, що поєднує два аспекти: організаційно-економічні та техніко-економічні. До організаційно-економічних аспектів, науковець відносить: будівництво, що здійснюється на замовлення органами державної влади; залучення різних учасників будівельно-договірних відносин; взаємозв'язок будівництва з різними галузями; ступінь розвитку інфраструктури території, що забудовується; різноманітність у споруджених об'єктах. Техніко-економічні ж особливості визначаються технічними особливостями будівельної продукції та будівельного виробництва [18, с. 416].

Розглянувши погляди науковців, можна погодитись з думкою В. Г. Олюхи, що чітких критеріїв розмежування понять «будівництво», «будівельна діяльність», «капітальне будівництво» не запропоновано. Тому у своєму дослідженні «Господарсько-правові засоби оптимізації капітального будівництва у сучасній Україні» (2015) науковець пропонує критерії, які чітко дозволяють виокремити капітальне будівництво та більш повно і однозначно розуміти його сутність [19, с. 15-39]: 1) мета, для якої отримуються результати робіт; 2) суб'єкти договірних відносин; 3) організаційна та технологічна складність проведення будівельних робіт; 4) особливості у правовому регулюванні; 5) характер будівельних робіт; 6) результат завершених будівельних робіт. Підсумовуючи результати дослідження можна констатувати, що дослідник відносить капітальне будівництво до провідного виду господарської діяльності та виокремлює цей вид будівельної діяльності з-поміж інших [20, с. 407].

Отже, в науковому дискурсі має місце відстоювання думки, що капітальне будівництво – це самостійна категорія, яка дає змогу однозначно зрозуміти всі процеси будівництва (починаючи від проекту об'єкту і закінчуючи його введенням в експлуатацію), але також існують і кардинально протилежні пропозиції, які пов'язані з тим, що капітальне будівництво розглядається як окрема складова будівництва.

Все частіше лунають думки щодо відмови від терміну «капітальне будівництво» та його заміна на термін «будівництво» або «будівельна діяльність» у значенні будівництва в цілому. А. Б. Гриняк аргументує таку заміну у зв'язку з притаманними обмеженими ознаками капітального будівництва, такими як капітальність та тимчасовість [21, с. 17].

Даної думки підтримується і І. М. Миронець. Дослідник аналізує «капітальне будівництво» як у вузькому так і в широкому значенні й вважає, що поняття капітальності відноситься скоріше до якості об'єкта будівництва і відокремлює капітальні споруди від тимчасових, тобто використовує у вузькому значенні. У широкому ж значенні «капітальне будівництво» науковець застосовує як процес створення нових, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів різного спрямування. І. М. Миронець піддає критиці поняття «капітальне будівництво» як пережиток «радянської доби», вказуючи на його техніко-економічну категорію й вважає за доцільним розглядати «капітальне будівництво» лише у вузькому значенні та з заміною його у широкому значенні на термін «будівництво» [22, с. 192].

В свою чергу, Є. Г. Комар, відзначаючи актуальним процес уніфікації категоріального-понятійного апарату будівельної галузі, вважає недоцільним чіпляти на

термін «капітальне будівництво» ярлик «радянської епохи». Погоджуємося з думкою автора, який вказує на те, що капітальне будівництво, на відміну від будівельних робіт, потребує значних фінансових вкладень, матеріальних витрат та витрат на управління і адміністрування й визначає «капітальне будівництво» як процес створення не тільки нових об'єктів, а й також їх розширення, реконструкція, технічне переоснащення, що потребує вкладення різних ресурсів (фінансових, трудових, науково-технічних, адміністративно-правових) [11, с. 230].

Проведений аналіз нормативно-правової бази, наукової літератури та погляди дослідників дає нам змогу виділити підходи стосовно визначення капітального будівництва, а саме як: галузь матеріального виробництва; самостійна економічна категорія; економіко-господарська форма інвестування; сфера діяльності (організаційна, адміністративна, правова, технічна, економічна тощо); вид виробничої діяльності; процес створення основних фондів.

Розглянувши законодавче підґрунтя капітального будівництва та погляди вчених ми можемо окреслити наступні види капітального будівництва:

1) Один з основних та більш затратних виокремлюють нове будівництво, під яким розуміється будівництво основних чи допоміжних будівель і споруд або їх комплексів із заданими техніко-економічними показниками та призначенням, що споруджується за єдиним проектом, який розбивається на черги з метою поступового введення окремих його елементів в експлуатацію [23].

2) Наступний вид капітального будівництва можна виділити реновацію, як оновлення існуючих основних фондів з потребою незначних сум фінансування що призводить до покращення його основних характеристик і потужностей. Реновація включає в себе такі підвиди:

- розширення – добудова до основної комплексної споруди, будівлі необхідного для основного чи додаткового функціонування об'єкту при якому збільшується його основна потужність чи з'являються нові потужності з метою здійснення покладених на нього функцій;

- реконструкція – покращення основних технічних та економічних індикаторів з метою надання більш осучаснених умов функціонування об'єкту капітального будівництва. Можна відокремити реконструкцію з розширенням потужностей об'єкту (незначна прибудова із частковим збереженням конструктивних елементів) або без розширення (зберігаються всі конструктивні елементи) [23; 5];

- капітальний ремонт полягає у проведенні ремонтних робіт об'єкту без зміни його конструктивних елементів та призначення за функціями, передбачає покращення стану об'єкту після довготривалого використання [23];

- реставрація – скрупульозне архітектурне відновлення існуючого протягом певного періоду часу застарілого об'єкту, що потребує більш ретельного збору додаткової проектною документації у частині створення архітектурної спадщини з минулих років.

3) Технічне переоснащення полягає у застосуванні при зміні об'єкту новітніх продуктивних позицій науково-технічного аспекту, що несуть за собою переосмислення більш ефективного, економічного та підвласного реаліям часу устаткування, матеріалів, агрегатів тощо [23; 5]

4) Перепрофілювання полягає у зміні профілю об'єкта з метою надання йому більш якісних характеристик та покращення технічного стану об'єкту. При цьому змінюється вся проектна та кошторисна документація, з'являються нові технічні і економічні показники, що

виходять на новий рівень, змінюючи політику самого об'єкту. Також потребує фінансування значних ресурсів для перетворення вже новоствореного продукту в інше русло.

5) Консервація та протилежна йому категорія розконсервація представляє собою здійснення певних видів робіт з метою збереження на довгострокову перспективу існуючий об'єкт на якому призупинено роботи з будівництва, або ж навпаки, поновлення такого об'єкту після виходу з консервації [24].

На наш погляд така класифікація видів капітального будівництва, особливо в умовах сьогодення, не є повною. Ми виходимо з того, що найближчим часом, території України, на яких відбуваються бойові дії потребуватимуть відновлення, відродження промислового потенціалу, масштабної модернізації та відбудови інфраструктури. Тому, пропонуємо доповнити класифікацію видів капітального будівництва таким видом робіт як «реабілітація».

Термін «реабілітація» (від. лат. *rehabilitatio* – відновлення здатності) більше використовується в юриспруденції, що означає поновлення прав та відміну необґрунтованого звинувачення та в медицині, де розуміється відновлення здоров'я та працездатності осіб. Даний термін у будівництві з'явився в Європі після Другої світової війни, коли потрібно було відбудовувати цілі райони і навіть міста. В капітальному будівництві під реабілітацією мова йде про виконання робіт на об'єкті, що не відповідає нормам безпеки та охорони навколишнього середовища, але й, у процесі відновлення може змінювати своє функціональне призначення. При цьому враховуються інтереси громадян, зміна середовища, клімат, розвиток якісних послуг населенню тощо.

Виходячи з вищевикладеного, види капітального будівництва можна подати у вигляді схеми, що проілюстрована на рис. 1.



Рис. 1. Види капітального будівництва

Висновки і перспективи подальших досліджень. Отже, будівництво сприяє ефективному розвитку суспільства, оновленню виробничих фондів, реконструкції та модернізації виробництва. Головною метою капітального будівництва на сьогоднішній день є введення об'єктів в експлуатацію у визначені нормативами терміни з дотриманням

необхідної якості споруд. Не аби яку важливу роль також відіграє питання ефективного управління процесами будівництва, які мають сприяти економічному зростанню держави та територій, науково-технічному розвитку, підвищенню продуктивності праці, нової якості життя та соціальної задоволеності населення в цілому. У подальшому вбачається за необхідним дослідити склад та структуру механізмів державного управління у капітальному будівництві з метою більш якісного окреслення рекомендацій з поліпшення ситуації у заданій площині.

Література.

1. Офіційний веб-сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua>. – Назва з екрану.
2. Український тлумачний словник будівельних термінів [перше видання] / [уклад. : О. М. Лівінський, М. О. Лівінський, О. А. Васильковський та ін.] ; за ред. О. М. Лівінський ; Українська академія наук. – К., 2006. – 528 с.
3. Словник української мови: в 11 тт. / [уклад. : А. П. Білоштан, А. А. Бурячок, Г. М. Гнатюк та ін.] ; за ред. І. К. Білодіда ; АН УРСР. Інститут мовознавства. – К.: Наукова думка, 1970-1980.
4. Господарський кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 16.01.2003 № 436-IV // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/436-15>. – Назва з екрану.
5. Порядок державного фінансування капітального будівництва [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2002 № 1764 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1764-2001-п>. – Назва з екрану.
6. Економічна енциклопедія : у 3 т. / [уклад. : Б. Д. Гаврилишин, С. В. Мочерний, О. А. Устенкота ін.] ; за ред. С. В. Мочерний ; Академія народного господарства. – К.: Видавничий центр «Академія», 2000. – Т. 1. – 864 с.
7. Про інвестиційну діяльність [Електронний ресурс] / Закон України від 18.09.1991 № 1560-XII // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>. – Назва з екрану.
8. Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду [Електронний ресурс] / Закон України від 22.12.2006 № 525-V // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/525-16>. – Назва з екрану.
9. Про архітектурну діяльність [Електронний ресурс] / Закон України від 20.05.1999 № 687-XIV // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/687-14>. – Назва з екрану.
10. Порядок розроблення проектної документації на будівництво об'єктів [Електронний ресурс] / наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16.05.2011 № 45 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0651-11/print1502360689106900>. – Назва з екрану.
11. Комар Є. Г. Наукові засади визначення поняття «капітальне будівництво» у господарському законодавстві України [Електронний ресурс] / Є. Г. Комар // Держава і

право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. праць. – К., Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2013. – Вип. 62. - С. 227-231.

12. Стукаленко О. В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі : монографія / О. В. Стукаленко. – К. : Центр учбової літератури, 2017. – 376 с.

13. Гриценко Г. М. Господарсько-правове регулювання організації і здійснення капітального будівництва в Україні : монографія / Г. М. Гриценко. – Донецьк: Юго-Восток, 2012. – 210 с.

14. Сафонов Ю. М. Капітальне будівництво як економічна категорія / Ю. М. Сафонов, В. Г. Євтєєва // Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. Економічні науки. – Чернівці, 2014. – №. 1. – С. 37-45.

15. Вінник О. М. Господарське право : курс лекцій / О. М. Вінник // Київський національний університет ім. Тараса Шевченка. – К.: Атіка, 2004. – 624 с

16. Про інвестиційну діяльність [Електронний ресурс] / Закон України від 18.09.1991 № 1560-ХІІ // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>. – Назва з екрану.

17. Ромасько В. О. Державний контроль у сфері будівництва: адміністративно-правові засади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. Юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адмін. право і процес; фін. право; інформ. право» / В. О. Ромасько; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – 20 с.

18. Квасніцька О. О. Сутність будівельної діяльності: теоретичний погляд / О. О. Квасніцька // Наукові праці Національного університету, Одеська юридична академія. – Одеса, 2011. – №. 10. – С. 413-423.

19. Олюха В. Г. Оптимізація капітального будівництва: господарсько-правові проблеми : монографія / В. Г. Олюха. – Київ: Центр учбової літератури, 2015. – 302 с. 1422

20. Олюха В. Г. Господарсько-правові засоби оптимізації капітального будівництва у сучасній Україні: дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.04 «Госп. право, госп.-процес. право» / В. Г. Олюха; Нац. ун-т «Одес. юр. академія». – Одеса, 2015. – 473 с.

21. Гриняк А. Б. Договірні зобов'язання з виконання робіт у цивільному праві України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цив. право та цив. процес; сімейне право; міжнар. приват. право» / А. Б. Гриняк; Нац. акад. прав. наук України, НДІ приват. права і підприємництва. – К., 2013. – 34 с.

22. Миронець І. М. Адміністративно-правове регулювання будівельної діяльності в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адмін. право і процес; фін. право; інформ. право» / І. М. Миронець; Київ. нац. торгов.-екон. ун-т. – К., 2012.- 229 с.

23. Державні будівельні норми України ДБН А.2.2-3-2014 «Склад та зміст проектної документації на будівництво» [Електронний ресурс] / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Київ, 2014. – Режим доступу: <http://images.mofcom.gov.cn/ua/201706/20170615150051947.pdf>. – Назва з екрану.

24. Положення про порядок консервації та розконсервації об'єктів будівництва [Електронний ресурс] / наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 21.10.2005 № 2 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1582-05>. – Назва з екрану.

УДК 351.07

Лесик Олена
аспірант ОРІДУ НАДУ
при Президентові України

ТРАЄКТОРІЯ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ВИЗНАЧЕННЯ ОПТИМАЛЬНОСТІ ТА АЛГОРИТМ РЕАЛІЗАЦІЇ

У статті обґрунтовано теоретико-методичні засади визначення оптимальної траєкторії трансформаційних перетворень системи державного управління (СДУ), окреслено алгоритм її реалізації. Визначено специфіку дефініціювання оптимальності в державному управлінні, підкреслено важливість забезпечення оптимальності трансформаційних перетворень вітчизняної СДУ. Наведено ряд критеріїв для забезпечення оптимальності траєкторії трансформаційних перетворень.

Ключові слова: державне управління, система державного управління, оптимальність, трансформаційні перетворення, оптимальна траєкторія.

Olena Lesyk
PhD student of ORIPA NAPA
under the President of Ukraine

TRAJECTORY OF THE TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM: DETERMINING THE OPTIMALITY AND IMPLEMENTATION OF ITS ALGORITHM

In the article, the theoretical and methodological basis of optimal trajectory of public administration system transformation determining is grounded; its implementation algorithm is outlined. It is noted that the special emphasis in the key of the delineation of the public administration system transformation trajectory is the problem of optimality, because the non-optimal transformational trajectory can lead to leveling out the ultimate goal, transforming according to another model, stochasticity and ineffective reforming, and, consequently, has a destructive character.

Specific of optimality definition in public administration is defined, the importance of national public administration system transformation optimality providing is underlined. So, in the end of XX – in the beginning of XXI century was formed two approaches to optimality defining, such as mathematical (quantitative) and system-dialectical, which is based on the construction of an optimization apparatus on the basis of system-dialectical laws of the complex objects organization. The essence of optimal trajectory of public administration system transformation searching according to system-dialectical approach is in the plane of awareness and consideration of system laws and the implementation of a number of system-wide principles.

The list of criteria for optimal transformation trajectory providing is shown. On the basis of these criteria delineation it is defined the algorithm of implementation of optimal trajectory of public administration system transformation.

It is determined the necessity of real social needs and interests monitoring, by means of the interests coordination mechanism incorporating and accumulating them into socially significant goals.

In the article is underlined the necessity of carrying out the independent and impartial analysis of public administration system current state, determining the most weak subsystems. It is emphasized on the need to clearly distinguish the priority vectors in the outlined trajectory, taking into account available resources, to identify the stages of implementation of reforming according to these vectors, taking into account phased concentration and deepening of transformations.

The necessity of looking for additional sources of resources and means for transformations realization is stressed. Attention is drawn to the endogenous system potential as a determining source for the synergistic transformation effect ensuring.

It is noted that for transformation process optimality providing it is necessary to concentrate on the searching of the methods for public administration system subject's structure transformation into a flexible dynamic structure that is capable to reorganize (possibly even with a project orientation) in accordance with a change of functional purpose.

It is specified that for providing the effectiveness of public administration system functioning also should be determined the optimal parameters for each separate subsystem, for reaching of which it is needed to focus on each stage of the transformations. During the process it should be taken into account the importance of complexity and balance ensuring, avoiding of excessive focusing in one direction.

Key words: public administration, public administration system, optimality, transformation, optimal trajectory.

Лесик Елена
аспірант ОРИГУ НАГУ
при Президенте Украины

ТРАЕКТОРИЯ ТРАНСФОРМАЦИОННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОПТИМАЛЬНОСТИ И АЛГОРИТМ РЕАЛИЗАЦИИ

В статье обоснованы теоретико-методические основы определения оптимальной траектории трансформационных преобразований системы государственного управления (СГУ), очерчен алгоритм ее реализации. Определена специфика дефиницирования оптимальности в государственном управлении, подчеркнута важность обеспечения оптимальности трансформационных преобразований отечественной СГУ. Приведена ряд критериев для обеспечения оптимальной траектории трансформационных преобразований.

Ключевые слова: государственное управление, система государственного управления, оптимальность, трансформационные преобразования, оптимальная траектория.

Постановка проблеми. Орієнтація на європейські стандарти спонукала до активних трансформаційних перетворень, що намічені і на часі відбуваються в усіх сферах суспільного життя. Перші кроки на цьому шляху стосувалися окреслення наявних проблем та здійснення якісних перетворень. Водночас, рівень сприйняття суспільством реформ є досить низьким: більш ніж 70% населення не відчуває суттєвих змін, що в свою чергу призводить до зниження рівня довіри до влади та наростання суспільного невдоволення, появи скептичного ставлення до можливості проведення задекларованих реформ, а тим більше досягнення запланованих результатів. Наявний дисонанс між управлінськими впливами та потребами суспільства, недостатня гнучкість та адаптивність суб'єкта управління до швидкозмінних

динамічних перетворень як всередині, так і зовні системи державного управління (СДУ) призводить до того, що більша частина управлінських впливів спрямована на усунення наслідків проблем. При цьому спостерігається слабка здатність до превентивної роботи, яка дозволила б сприяти уникненню прояву деструктивних факторів, або пом'якшенню їх наслідків. В окресленому ключі загострюється проблема не лише чіткого визначення курсу реформування, а й окреслення оптимальної траєкторії досягнення. Це актуалізує необхідність визначення вимог до забезпечення оптимальності траєкторії трансформаційних перетворень СДУ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти проблеми визначення поняття «оптимальність» у державному управлінні досліджувалися Г. Атаманчуком, В. Токовенком, В. Цветковим, в працях яких дефініція нерозривно пов'язувалась із забезпеченням ефективності державного управління. Зокрема, В. Калюжний узагальнює підходи до визначення оптимальності як поняття та якісної характеристики, водночас також тісно пов'язує його з ефективністю. Попри наявність значної кількості напрацювань щодо забезпечення ефективності процесу реформування проблема забезпечення оптимальної траєкторії трансформаційних перетворень залишається малодослідженою, але суттєво важливою для сталого розвитку вітчизняної СДУ.

Мета. Обґрунтувати теоретико-методичні засади визначення оптимальної траєкторії трансформаційних перетворень СДУ, окреслити алгоритм її реалізації.

Виклад основного матеріалу. Особливим акцентом у ключі окреслення траєкторії трансформаційних перетворень СДУ є проблема оптимальності, оскільки неоптимальна траєкторія трансформаційних перетворень може призвести до нівелювання кінцевої мети, трансформування відповідно до іншої моделі, стохастичності та неефективності реформування, а, отже, мати деструктивний характер. Відтак, визначимо специфіку дефініціювання оптимальності в державному управлінні.

Енциклопедичним визначенням оптимальності у державному управлінні є розуміння під цим поняттям якісної характеристики, що означає найбільш повну відповідність СДУ (її складових) встановленим стандартам, завданням і конкретним умовам функціонування [7, с. 423]. Представлене визначення передбачає сутність оптимальності у відповідності певним еталонам, стандартам, а також умовам внутрішнього і зовнішнього середовища. На наш погляд, доречно доповнити зазначену позицію, враховуючи її певну узагальненість.

Так, наприкінці ХХ – на поч. ХХІ ст. сформувалося два підходи до визначення оптимальності:

- математичний (кількісний), який базується на понятті найкращого за певним критерієм рішення, певного екстремуму, тобто такого стану системи, при якому значення кожного окремого критерію, що описує стан системи, не може бути покращено без погіршення становища інших елементів [8];

- системно-діалектичний (якісний), який базується на побудові оптимізаційного апарату на основі системно-діалектичних законів організації складних об'єктів [5].

Обидва підходи є актуальними для визначення та обґрунтування оптимальності в державному управлінні, однак їх функціональне призначення різняться відповідно до складності та масштабу прогнозованих змін. Так, математичний підхід до оптимізації призначений для обґрунтування трансформаційних перетворень окремих параметрів системи, або не великих за масштабом об'єктів, тоді як складні системи, якою власне і є СДУ, доречніше оцінювати з позицій системно-діалектичного підходу.

I. Черленяк виокремлює дві форми оптимізації СДУ та її окремих параметрів [13]:

- адаптивну (відповідно до якої система пристосовується до нових викликів зовнішнього та внутрішнього середовища, або ж «звикає» до наявного стану речей, ігноруючи необхідність певних перетворень);
- проектну (відповідно до якої відбувається пошук методів, інструментів, заходів для зміни наявних обставин, вирішення назрілих проблем).

На наш погляд, у першому випадку мова йде про пасивне пристосування системи, яке швидше за все призведе до деградації, а зрештою дезорганізації СДУ або до її переформатування, враховуючи зростаючу кількість факторів впливу зовнішнього середовища (зазіхання на територіальну цілісність, «гібридна війна» тощо) та наростання протиріч всередині самої системи (конфронтація між різними етнічними, конфесійними, ідеологічними групами; зростання суспільного невдоволення, поєднане зі зниженням рівня довіри до влади тощо).

Водночас, опираючись на те, що, СДУ перебуває у постійно динамічному стані, зазначимо, що стан рухомої рівноваги (такий, за якого зміни в системі урівноважені іншими, за рахунок чого не відчувається суттєвих перетворень) в ній, по суті, і є станом адаптації, або пристосування до змінних умов, при чому порівнюючи з країнами, СДУ яких демонструють стабільний поступальний розвиток, поглиблюється розрив, а отже, можна вести мову про відносну деградацію.

Окреслені аспекти актуалізують оптимізацію відповідно до другої форми, а саме активних трансформаційних перетворень.

Сутність пошуку оптимальної траєкторії трансформації СДУ відповідно до системно-діалектичного підходу лежить в площині усвідомлення та врахування системних законів та забезпеченні реалізації ряду загальносистемних принципів.

Одним з таких законів є закон фокусованої дії [6], відповідно до якого система акумулює максимальну кількість наявних ресурсів для вирішення певної цілі. По суті, практична дія цього закону може бути прослідкована у більшості вдало реалізованих реформ. Так, наприклад, при виникненні реальної потреби в забезпеченні обороноздатності країни спостерігалася мобілізація усіх ресурсів, наявних у СДУ, при чому особливо значним був внесок інститутів громадянського суспільства, мобілізація ресурсів яких стала визначальною для успішного вирішення проблеми. При цьому варто врахувати, що чим значущіша проблема, тим чіткішим є фокусування системи на її вирішення.

Дія зазначеного закону чітко демонструє необхідність цілепокладання у системі державного управління відповідно до внутрішнього середовища, його потреб та особливостей, а не відповідно до певного зовнішнього орієнтира. Лише суспільно значуща ціль, спродукована об'єктом управління, може забезпечити спільне її досягнення.

Окрім зазначеного об'єктивно діє закон функціональної доповнюваності [6], дія цього закону забезпечує цілісність системи державного управління, та проявляється у колективній взаємодії на шляху до досягнення спільної мети.

Констатуємо необхідність переорієнтації при цілепокладанні системи на внутрішнє середовище, зазначимо, що саме дія окресленого закону, за умови коректного відбору дійсно суспільно значущих цілей, дозволить повною мірою реалізувати позитивний потенціал.

Водночас, враховуючи складність СДУ, ускладнюється дія механізму узгодження інтересів, бо за умови формування спроможного інституту місцевого самоврядування та за умови здійснення децентралізації та деконцентрації владних повноважень в поєднанні з принципом субсидіарності, проблема узгодження інтересів, а отже, і акумулювання

загальносистемних цілей не лише не вирішиться, а й значно загостриться. Така ситуація зумовлена тим, що високоорганізовані відносно самостійні підсистеми у структурі СДУ (так, по суті, кожна спроможна територіальна громада є носієм власних інтересів, відповідно регіон матиме свої інтереси тощо) є носіями власних інтересів та прагнуть реалізувати відповідно до них певні цілі. Враховуючи усю складність процесу узгодження інтересів та виокремлення з поліфонії цілей підсистем загальносистемних цілей необхідно окреслити можливі вектори відбору системно значущих цілей.

Констатуємо, що підсистеми у складі СДУ та її компоненти не є рівноцінними, диференційованими за своєю природою, суттю, функціональним призначенням, місцем у складній природі взаємозв'язків, водночас мають різні можливості впливати на певні процеси, які мають місце в системі та в безпосередньо об'єкті державного управління. Отож, для виокремлення оптимальних за системно-діалектичним підходом цілей необхідно скористатися принципом «ключової ланки». Під «ключовими ланками» в окресленому сенсі ми розумітимемо ті аспекти (проблеми, параметри), де прикладання зусиль у вигляді управлінських впливів може дати найбільший ефект. Роль цього принципу зростає із загостренням проблеми та зниженням наявних ресурсів.

Оптимальний спосіб комплексного впливу передбачає виділення пріоритетних задач («ланок»), яким необхідно приділити найбільше уваги, прикласти максимум зусиль та ресурсів на їх першочергове вирішення та відділення тих, які мають найменше значення для досягнення цілей. Такими ключовими ланками можуть бути ті параметри (підсистеми, компоненти) СДУ:

- які є найслабшими, обмежують можливості, стримують розвиток всієї системи або є зоною її уразливості (так, корупційні прояви зумовлюють підрив довіри громадян до владних інституцій; нині до таких факторів можна віднести військові дії, які ведуться на сході країни тощо);
- розвиток яких суттєво впливає на покращення функціонування інших сфер (особлива увага до підготовки кадрів, до освітнього процесу, створення належних умов праці, дозволять розвивати майже всі галузі, за рахунок кадрового потенціалу);
- які мають масовий характер, а їх ефективність зростає за рахунок накопичення малих ефектів (стимулювання розвитку малого та середнього підприємництва);
- які є джерелом ресурсного забезпечення (сучасна енергетична політика в частині виробництва нетрадиційних відновлюваних джерел енергії).

Характеризуючи узагальнені проблеми у сучасній СДУ, підкреслимо, що ключовим гальмівним у розвитку параметром є слабкість суб'єктно-об'єктних взаємозв'язків, що не лише обумовлює скептичне ставлення до процесу реформування, а й в сукупності з дією наявного архетипу прямого народовладдя, який в своїй крайній формі набуває протестної форми вираження, може зумовити переформатування всієї системи. Результатом наявної проблеми є низький рівень довіри до органів влади: як видно із даних соціологічних опитувань [4], довіра до органів державного управління є катастрофічно низькою, а значна частина населення вбачає саме в управлінцях основний гальмівний фактор реформ [там само]. По суті, розв'язання цієї складної та масштабної проблеми лежить в площині вимоги до усіх чотирьох груп, оскільки розвиток взаємовідносин, особливо врахування потенціалу корегуючих впливів у вигляді зворотного зв'язку, власне, дозволить повною мірою реалізувати трансформаційні перетворення СДУ.

На цьому етапі варто зацентувати ще раз увагу на природі СДУ. Відносячи її до штучно створених, ми підкреслювали, що її розвиток відбувається як під дією об'єктивних

законів, так і під дією конкретних управлінських спрямовуючих впливів. Так, спрямувати систему на вирішення певного завдання (на досягнення цілі) можливо через:

- зосередження цілей всіх рівнів на досягнення загальносистемної мети, а також синхронізації відповідно до цього і функцій [10];

- розмежування функцій між відносно самостійними компонентами системи, орієнтація кожного з них на відносно самостійний цикл взаємопов'язаних дій задля досягнення певного результату (відокремлення стратегічних функцій від оперативного управління, концентрація функцій прогнозування, оцінок та аналізу в одному відокремленому підрозділі; несумісності виконавчих та контрольних функцій в одній підсистемі в силу їх взаємної суперечливості);

- узгодженість дій явної та латентної структур [11, с. 233], по суті це і є координація дій формальних та неформальних інститутів та опора на фактори спадковості й приховані підсвідомі колективні особливості суспільства, які проявляються у вигляді архетипів;

- здатність до спільних дій компонентів системи державного управління, яка передбачає можливість взаємодіяти не чинячи взаємних перешкод [10]. По суті, мова йде про можливість об'єднання зусиль як в управлінській вертикалі (за необхідності), так і горизонтальної взаємодії;

- єдність «ціннісно-мотиваційного поля» системи та її компонентів: в рамках даного аспекту постає питання наявності національної самосвідомості та самоідентифікації, ідеології, рівня розвитку громадянського суспільства тощо.

Отож, першою вимогою до окреслення оптимальної траєкторії перетворень є фокусування дій, а відповідно до них і ресурсного потенціалу системи відповідно до загальносистемного дерева цілей, вибудованого за принципом «ключової ланки».

Водночас, така позиція передбачає необхідність стратифікувати або ранжувати цілі, відповідно до необхідності таких перетворень. Тобто – унеможливило одноетапне перетворення, або ж перетворення за короткий проміжок часу. Отож, відповідною вимогою до забезпечення оптимальності трансформаційних перетворень є поетапність, яка передбачає визначення оптимального способу розподілу зусиль в процесі підготовки та здійснення реформування.

Враховуючи складність реформування СДУ, неможливо здійснити перетворення у один етап, оскільки кардинальні перетворення повинні перебувати у гармонійному поєднанні з неформальною структурою системи, яка змінюється досить повільно. Саме тому кардинальні перетворення можуть дестабілізувати або навіть дезорганізувати СДУ.

Для виокремлення етапів перетворень необхідно визначити критерії оптимальності цього процесу:

- результатом кожного з етапів має бути цілісний функціонально завершений комплекс заходів, перетворення в межах якого будуть становити автономну реформу, результати якої можна оцінити;

- кожен з етапів повинен слугувати базою для нарощування комплексу перетворень більш високого якісного рівня. Результати попередніх етапів мають бути спрямовані на досягнення реалізації цілей наступних етапів;

- на кожному наступному етапі реформування ефективні форми перетворень з попередніх етапів необхідно зберігати, регресивні – вилучати, доповнювати новими формами (методами, технологіями);

- для подолання зростаючої складності, дискоординації та інших дисфункцій, які породжуються диференціацією системи при переході до більш високих етапів розвитку необхідно систематично виділяти в ускладненій структурі групи однорідних чи тісно пов'язаних компонентів, створювати механізми їх координації;

- розвиток кожного нового етапу доречно здійснювати не фронтально, а шляхом випереджального просування найуспішніших підсистем, які володіють найвищим організаційним потенціалом освоєння прогресивних підходів і технологій.

Закцентуємо увагу на тому, що за роки незалежності та розбудови сучасної системи державного управління, у поетапності реформування не дотримано майже жодного з окреслених критеріїв. Так, кожна нова команда управлінців окреслювала свою траєкторію перетворень, однак, каденція її дозволяла здійснити (та й то не завжди) лише перший етап таких перетворень, зрештою, наявна база для перетворень більш якісно складного характеру зазвичай нівелюється, інколи руйнується, а поруч з нею починається розбудова нового плацдарму. По суті, за час незалежності України Кабінет Міністрів України очолював 21 Прем'єр-міністр (в тому числі й по кілька разів), при цьому діяло 20 відповідних урядових програм). На противагу цьому, підкреслимо: досвід зарубіжних країн [9] переконливо свідчить, що оптимізація СДУ, по-перше, є складним та довготривалим процесом, а по-друге, потребує впровадження складного алгоритму, кожен наступний крок якого передбачатиме більш глибокі перетворення.

Ще одним недоліком реформування СДУ, в окресленому розумінні, є відмова від аналізу власного досвіду: досить часто ми спостерігаємо ситуацію, при якій усі попередні напрацювання апріорі визнаються негативними: так, з-поміж усіх Прем'єр-міністрів України лише В. Гройсман у своїй промові подякував своїм попередникам за якісну роботу, решта ж кардинально негативно висловлювалася про діяльність попередників та її наслідки. Відповідно до окреслених вище критеріїв конче необхідно виокремлювати, на основі аналізу, позитивні та негативні елементи, інакше неможливо винести певні уроки та власне уникнути в майбутньому повторення помилок минулого та виходу із «замкненого кола» початкового етапу перетворень.

Ще однією оптимізаційною вимогою є комплексність, в межах якої розкривається адитивний характер та синергетичний ефект від об'єднання зусиль компонентів СДУ та реалізації її ендогенного потенціалу. Комплексність передбачає:

- всебічність та взаємну скоординованість впливів на об'єкт управління: «проведення окремих навіть самих правильних заходів не дадуть належної віддачі, якщо вони ізольовані. Взяті поза системою, вони можуть суперечити один одному і не призвести до бажаного ефекту» [12, с. 9]. Цей аспект чітко перегукується з фокусуванням дій та концентрацією ресурсів на вирішення певної проблеми;

- взаємодоповнюваність форм та динамізм способів дії системи, що передбачає поєднання найкращих вітчизняних та адаптивних зарубіжних практик реформування системи державного управління, котрі базуються на її ендогенному потенціалі. Саме таке поєднання дозволяє отримати синергетичний ефект від здійснюваних перетворень, а динамічність таких перетворень може забезпечити сталий розвиток СДУ;

- взаємодоповнююче поєднання компонентів. Зазначений аспект найкраще діє в рамках структури суб'єкта, оскільки його специфіка найкраще розкривається щодо організаційної структури окремого функціонального підрозділу. При цьому критерієм цілісності системи є взаємодоповнюваність її протилежних сторін.

Ще однією вимогою є організаційна гнучкість СДУ, тобто можливість змінюватись відповідно до умов зовнішнього та внутрішнього середовища, змінювати функціональне призначення, відповідно до динамізму проміжних цілей тощо, для цього пріоритетним є розвиток таких якостей системи:

- гнучкість конструкції, тобто можливість зміни структури без шкоди для наявної системи взаємозв'язків; спроможність зміни підсистем і способів їх функціонування при зміні умов зовнішнього середовища та в процесі розвитку самої системи;

- адаптивність суб'єкта управління до зміни умов функціонування та розвитку. Швидкість можливості здійснення трансформаційних перетворень як всередині суб'єкта, так і в перетворенні об'єкта є показником ефективного функціонування СДУ;

- мобільність самоорганізаційних реакцій системи на дисфункції будь-якої локалізації. Така властивість може бути досягнута шляхом формування в керуючій підсистемі та інших компонентах об'єкта ціннісних регуляторів самоналаштування на оптимальні режими функціонування. По суті, для СДУ механізми зворотного зв'язку і є важелями забезпечення виявлення дисфункцій, а у випадку ігнорування їх вони можуть викликати наростаюче суспільне невдоволення.

Важливим також є забезпечення поліфункціональності організаційних підсистем, що означає можливість виконувати не одну, а кілька функцій без додаткових або з частковим доповненням ресурсних затрат. Оптимізаційний ефект при цьому полягає в: скороченні елементів та процесів; зростанні економічності (зниження затрат на створення та функціонування певного структурного підрозділу); підвищення надійності (за рахунок зниження кількості потенційних джерел збоїв та порушень). Додатковими оптимізаційними ресурсами для системи слугує застосування таких прийомів:

- самообслуговування, тобто виконання окрім основної функції певної підсистеми ще й додаткової – підтримка життєдіяльності власне самої підсистеми [1] (по суті, адитивний потенціал інститутів громадянського суспільства, за умови залучення їх до вироблення, а пізніше і реалізації управлінських рішень: наприклад, благоустрій певної частини населеного пункту (можливо, об'єкта обласного чи районного підпорядкування) можливо здійснити не лише за рахунок бюджетних коштів, а й з використанням додаткових можливостей тих, хто користуватиметься кінцевим результатом, тобто самих мешканців);

- актуалізації функцій [10], який передбачає розширення функціоналу за рахунок властивостей, які потенційно можуть стати функціями (коли мова йде про гнучку структуру, здатність швидко адаптуватися до змінних умов кожен структурний підрозділ органу влади, який має певне функціональне поле, повинен чітко орієнтуватися на перспективне переформування);

- функціоналізації дисфункцій [6]: шляхом їх включення в якості додаткових функціональних ресурсів системи; за рахунок спрямування їх проти інших дисфункцій; шляхом їх посилення або послаблення до такого рівня, при якому вони набувають функціонального характеру (яскравим прикладом є використання протестної складової архетипу прямого народовладдя як конструктивного фактору переходу до владно-громадського діалогу та стимулювання активності громадян, особливо в частині громадського контролю).

Зрештою ключовим в забезпеченні оптимальності трансформаційних перетворень СДУ є збалансування інтенсивності дій системи з її якісним потенціалом, що розкривається в виборі оптимальної міри інтенсивності функціонування і розвитку СДУ, який базується на положенні, що кожному компоненту системи притаманний оптимальний рівень

інтенсивності функціонування, при якому ресурсні затрати на результат будуть мінімальними [2, с. 56, 77].

Особливого значення при цьому набуває процес цілепокладання: не співвідносність поставлених цілей реальним можливостям їх досягнення прирікає на поразку весь процес реформування. Також в рамках зазначеного принципу набуває особливої важливості проблема темпу трансформаційних перетворень, розвитку системи: справа в тому, що такий розвиток повинен бути синхронізований не лише з внутрішніми потребами, а й з вимогами зовнішнього середовища, при чому як значне відставання від інших, так і надмірний динамізм перетворень за певних умов – є неоптимальними.

Зрештою, вихідними при визначенні оптимальності трансформаційних перетворень та окресленні відповідної траєкторії буде проблема спрямування реформ: від субстрату до концепту чи від концепту до субстрату. Так, за умови спрямування реформування від субстрату до концепту доречно використовувати математичний підхід до визначення оптимальності, прораховувати його для кожного окремого елемента підсистеми або заходу, при чому системно-діалектичний виступатиме допоміжним. За умови, якщо переосмислення потребує складна система взаємозв'язків та концепт системи акцент зміщується в бік системно діалектичної оптимізації з вкрапленням математичних підходів.

Висновки. Попри обґрунтування ряду вимог до визначення оптимальної траєкторії перетворень необхідно також підкреслити, що особливістю СДУ є соціальна спрямованість, а специфіка усіх перетворень полягає в пошуку шляхів забезпечення соціальної ефективності. Це актуалізує застосування системно-діалектичного підходу до оптимізації СДУ та дозволяє окреслити узагальнений алгоритм трансформаційних перетворень, відповідно до якого необхідно:

- визначити реальні суспільні потреби та інтереси, за допомогою включення механізму узгодження інтересів акумулювати їх в суспільно значущі цілі. Використовуючи принцип «ключової ланки», стратифікувати ці цілі. Відповідно до чого окреслити стратегічну траєкторію трансформаційних перетворень;
- провести незалежний та неупереджений аналіз поточного стану СДУ, виявити найслабші підсистеми (компоненти), виокремити їх причини;
- чітко виділити в окресленій траєкторії пріоритетні вектори, з урахуванням наявних ресурсів визначити етапи реалізації реформування за цими векторами з урахуванням поетапної концентрації та поглиблення трансформаційних перетворень;
- виокремити (із застосуванням принципу «ключової ланки») додаткові джерела ресурсів, засоби реалізації перетворень. Закцентувати увагу на ендогенному потенціалі системи як визначальному джерелі забезпечення синергетичного ефекту перетворень;
- сконцентруватися на пошуку способів трансформації структури суб'єкта державного управління в гнучку динамічну структуру, яка здатна переорганізовуватися (можливо навіть з вкрапленням проектного спрямування) відповідно до зміни функціонального призначення;
- визначити (з огляду на необхідність забезпечення соціальної ефективності та наявного ресурсного потенціалу) оптимальні параметри кожної окремої підсистеми, на досягнення яких необхідно орієнтуватися на кожному етапі перетворень, при чому варто враховувати необхідність забезпечення комплексності та збалансованості, уникнення надмірного фокусування на одному з напрямків.

Література.

1. Альтшулер Г. С. Найти идею: введение в теорию решения изобретательских задач./ Г. С. Альтшулер // – Новосибирск: Наука. 1986. – 209 с.
2. Адамецки К. О науке организации. / К. Адамецки // – М.: Экономика. 1972. – 191 с.
3. Богданов А. А. Тектология: всеобщая организационная наука. В 2-х книгах./ А.А. Богданов // – М.: Экономика. 1989. Кн. 1. – 304 с. Кн. 2. – 351 с.
4. Биченко Андрій. Оцінка громадянами ситуації в країні, ставлення до суспільних інститутів, електоральні орієнтації: результати соціологічного дослідження (Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 4 по 9 листопада 2016 року.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://razumkov.org.ua/napryamki/sotsiolohichni-doslidzhennia/otsinka-hromadianamy-sytuatsii-v-kraini-stavlennia-do-suspilnykh-instytutiv-elektoralni-orientatsii>.
5. Винограй Э. Г. Системные принципы оптимизации сложных объектов./ Э.Г. Винограй // Социогуманитарный вестник. Кемерово: Изд. КИ РГТЭУ. 2014. №1. – С. 124–141.
6. Винограй Э. Г. Общая теория организации и системно-организационный подход./ Э.Г. Винограй// – Томск: Изд-во ТГУ. 1989. – 236 с.
7. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Т. 2. Методологія державного управління / ред.: Ю. П. Сурмін, П. І. Надолішній, Т. П. Крушельницька; Нац. ак. держ. упр. при Президентіві України. – К., 2011. – 689 с.
8. Оптимум Парето. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9E%D0%BF%D1%82%D0%B8%D0%BC%D1%83%D0%BC_%D0%9F%D0%B0%D1%80%D0%B5%D1%82%D0%BE.
9. Приходченко Л. Л. Адаптація світових моделей публічного управління до вітчизняних реалій / Л. Л. Приходченко, О. В. Лесик// Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. – № 2 (62). – С. 118–120.
10. Сетров М. И. Основы функциональной теории организации. / М. И. Сетров // – Ленинград: Наука. 1972. – 164 с.
11. Уемов А. И. Системный подход и общая теория систем./ А. И. Уемов // – М.: Мысль. 1978. – 272 с.
12. Федоренко Н. П. Методологические проблемы совершенствования управления экономикой / Н. П. Федоренко // Вопросы философии. 1974. – №6. – С. 3–15.
13. Черленяк І. Синергетичні концепції та моделі оптимізації системи державного управління. – Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління. – Інститут законодавства Верховної Ради України. – Київ, 2011. – 20 с.

УДК 35.001:930.85”1830”

Ростіанов Богдан*доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, к.філол.н***ПОШУКИ Ф.М. ДОСТОЄВСЬКИМ «ПОЗИТИВНО ПРЕКРАСНОЇ ЛЮДИНИ»
В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ЖИТТЯ Й ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ 1860-х РОКІВ**

Актуальність нашого дослідження полягає в тому, що Федір Михайлович Достоевський, як ми вже зазначали раніше у наших статтях, присвячених аналізу творів великого мислителя й великого гуманіста, у своїй творчості дав власне розуміння державно-суспільного ідеалу. А ще більше міркував письменник про ідеал людини – «позитивно прекрасну людину», без якої неможливим буде досягнення державно-суспільного ідеалу. Метою цієї нашої статті є дослідити пошуки Ф.М. Достоевським «позитивно прекрасної людини» в умовах реформування й трансформування державного життя й державного управління в 1860-ті роки. Саме такі пошуки велися письменником в період створення другого з п'яти великих романів – роману «Ідіот» (1868). Завданнями нашої статті будуть наступні: охарактеризувати особливості державно-суспільного буття в період реформ Олександра II; окреслити поняття «світ» як стан суспільства в творчості Ф.М. Достоевського 1860-х років; нагадати про новий літературний жанр, створений Достоевським – «роман-трагедію»; дослідити соціально-психологічні особливості художнього образу головного героя твору - князя Мишкіна; визначити ставлення Ф.М. Достоевського до капіталістичної формації та державної ліберально-буржуазної ідеології XIX століття.

Ключові слова: гуманізм, державно-суспільний ідеал, реформування державного життя, трансформування державного управління, капіталістична формація, ліберальна ідеологія, буржуазний устрій, революційна ситуація, революційна демократія, суспільно-політичні події.

Bogdan Rostiyarov*PhD in Philology, Associate Professor, Philosophy,
Social and Political Sciences Department
of ORIPA NAPA under the President of Ukraine***F.M. DOSTOEVSKY'S SEARCH FOR «POSITIVELY BEAUTIFUL MAN»
IN THE PERIOD OF PUBLIC LIFE AND STATE ADMINISTRATION REFORMING
IN THE 1860-s**

The relevance of the proposed research is that Fyodor Dostoevsky, as we have noted before in our articles devoted to the analysis of works of the great thinker and great humanist, in his work gave their own understanding of public-social ideal. A more reasoned writer of the ideal man - "positively beautiful man" without which impossible to achieve public-social ideal. The purpose of this article is to explore the search FM Dostoevsky "positively beautiful man" in the reformation and transformation of public life and public administration in the 1860s. Such searches were a writer during the creation of the other five great novels - the novel "The Idiot" (1868). The objectives of this article are as follows: describe the features of state and social life during the reforms of Alexander II; define the concept of "world" as a state of society in creativity FM

Dostoevsky 1860; recall new literary genre created by Dostoevsky - "romance-tragedy"; explore the social and psychological features the artistic image of the protagonist works - Prince Myshkin; the attitudes FM Dostoevsky to capitalist formation and state liberal-bourgeois ideology of the nineteenth century. The article states that career FM Dostoevsky - a way of searching, sometimes dramatic and tragic mistakes. But how would we today discussed with great Dostoevsky - we still feel his rejection of the bourgeois world, his humanity, his passionate dream of a harmonious, bright life. Dostoevsky's position in the political fight of his era - is extremely difficult and controversial. A complex and controversial was the most public-social life of the time. Conducted by Alexander II government reorganization was progressive; Reform started to create the basis for further evolutionary progress of the country. Writers unbearably painful for a man in her life distorted, humiliated dignity - and a passionate writer looks out from the kingdom of evil out in the world of goodness and truth. Looking for - and finds. The novel "The Idiot" - the "Prince-Christ", which appeared in the world, in order to cure his love, compassion and co-suffering. Prince Myshkin appears in the book as "Prince Christ" that fully lives for others, capable of any sacrifice for the neighbor; he is in a position in which Christ was once the preacher: he did not trust him constantly testing. "Prince Christ" hopelessly entangled in earthly affairs, the logic of life would sow good and evil was. Destroyed human world mentality "Prince-Christ." The main desire of his character defines as writer - "Restore and revive man"; Prince confronts moral and intellectual ordinariness of others who are in the power of the "golden calf" - Prince natomit stores attitude child who does not know falsehood and lives in close communion with nature. Prince, as Christ can not impose their will to another, it can only "ubezhdat, not prynuzhdatsya". The content of the work - playing a wide controversy domestic public-reformed social reality, the reality of capitalist saturated universal discord, loss of "blahoobrazya." Dostoevsky the artist created a broad social fabric, which truly showed the inhumane nature of the bourgeois-aristocratic society. Dostoevsky modeled life "positively beautiful man" in a false and brutal capitalist society. Environment says Prince "idiot" - because unaccustomed to honesty, naturalness, goodness. So-called "idiocy" Prince provokes exit to the surface all the hidden intentions of other characters - and reveals the true collapse illusory normality of social life in which he found himself. beauty and goodness - and the real relations between people, relationships based on money, calculation prejudices. The great Torah goes Dostoevsky published in the last third of the nineteenth century, when the crisis vymalyuvalasya old moral and ethical principles when it became obvious gap between the rapidly changing life and traditional norm. This process was global in nature and occurred not only in our country. Dostoevsky among the first to see the danger of a future reappraisal and accompanying dehumanization of man, he first showed that "bisivschynu", which would lead capitalist dehumanization.

Key words: humanism, public social ideal, reform of public life, the transformation of public administration, the capitalist formation, liberal ideology, bourgeois system, a revolutionary situation, revolutionary democracy, social and political events.

Ростиянов Богдан*доцент кафедри філософських і соціально-політичних наук
ОРИГУ НАГУ при Президенті України, к. філол. н.***ПОИСКИ Ф.М. ДОСТОЕВСКИМ «ПОЛОЖИТЕЛЬНО ПРЕКРАСНОГО ЧЕЛОВЕКА»
В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЖИЗНИ
И ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ 1860-х ГОДОВ**

Актуальность нашего исследования заключается в том, что Федор Михайлович Достоевский, как мы уже указывали раньше в наших статьях, посвященных анализу произведений великого мыслителя и великого гуманиста, в своем творчестве дал собственное понимание государственно-общественного идеала. А еще больше размышлял писатель об идеале человека – «положительно прекрасном человеке», без которого невозможно достичь государственно-общественный идеал. Целью этой нашей статьи является исследование поисков Ф.М. Достоевским «положительно прекрасного человека» в условиях реформирования и трансформирования государственной жизни и государственного управления в 1860-е годы. Именно такие поиски велись писателем в период создания второго из пяти великих романов – романа «Идиот» (1868). Заданиями нашей статьи будут следующие: охарактеризовать особенности государственно-общественного бытия в период реформ Александра II; очертить понятие «мир» как состояние общества в творчестве Ф.М. Достоевского 1860-х годов; напомнить о новом литературном жанре, созданном Достоевским – «романе-трагедии»; исследовать социально-психологические особенности художественного образа главного героя произведения – князя Мышкина; определить отношение Ф.М. Достоевского к капиталистической формации и государственной либерально-буржуазной идеологии XIX столетия.

Ключевые слова: гуманизм, государственно-общественный идеал, реформирование государственной жизни, трансформирование государственного управления, капиталистическая формация, либеральная идеология, буржуазный строй, революционная ситуация, общественно-политические события.

Актуальність нашого дослідження полягає в тому, що Федір Михайлович Достоевський, як ми вже зазначали раніше у наших статтях, присвячених аналізу творів великого мислителя й великого гуманіста, у своїй творчості дав власне розуміння державно-суспільного ідеалу. А ще більше міркував письменник про ідеал людини – «позитивно прекрасну людину», без якої неможливим буде досягнення державно-суспільного ідеалу.

Метою цієї нашої статті є дослідити пошуки Ф.М. Достоевським «позитивно прекрасної людини» в умовах реформування й трансформування державного життя й державного управління в 1860-ті роки. Саме такі пошуки велися письменником в період створення другого з п'яти великих романів – роману «Ідіот» (1868).

Завданнями нашої статті будуть наступні:

- 1) охарактеризувати особливості державно-суспільного буття в період реформ Олександра II;
- 2) окреслити поняття «світ» як стан суспільства в творчості Ф.М. Достоевського 1860-х років;
- 3) нагадати про новий літературний жанр, створений Достоевським – «роман-трагедію»;

4) дослідити соціально-психологічні особливості художнього образу головного героя твору – князя Мишкіна;

5) визначити ставлення Ф.М. Достоевського до капіталістичної формації та державної ліберально-буржуазної ідеології XIX століття.

У першій половині 19-го століття в Російській імперії, в тому числі й на Україні, відбувався швидкий розклад феодально-кріпосницької системи й формувався новий, більш прогресивний капіталістичний устрій. Весь хід економічного розвитку, інтереси суспільного прогресу настійливо вимагали ліквідації кріпацтва, приведення виробничих відносин у відповідність до зрослих продуктивних сил. На основі загальної кризи феодально-кріпосницької системи в нашій країні в 1859-1861 рр. склалася навіть революційна ситуація, що могла перерости в революцію. Неспроможність царського уряду організувати військове будівництво й військове виробництво – й забезпечити успішні дії армії під час Кримської війни, втрата зовнішньополітичного престижу, господарська й політична відсталість країни, неможливість старими методами усунути кризу кріпосницького господарства і наростання боротьби народних мас, викликали загальне невдоволення в суспільстві й засвідчили, що «верхи» справді не можуть управляти по-старому. Виникла потреба, нагальна необхідність провести, за можливостю, повну трансформацію всіх сфер державного життя.

Побоюючись нової «пугачовщини», найдалекоглядніші представники правлячого поміщицького класу стали заявляти про необхідність скасування кріпацтва. Невдоволення й антикріпосницька боротьба селянства збуджували й посилювали рух різночинної інтелігенції – другого покоління вітчизняних революціонерів. Революційно-демократичні ідеї Чернишевського, Добролюбова, Писарева, Герцена, Шевченка знаходили гарячий відгук у передових колах інтелігенції. На Україні розповсюджувалися журнали «Современник», «Полярная звезда», «Колокол», твори вождів революційної демократії.

Для поширення й наростання революційно-демократичного руху велике значення мала творчість і діяльність Т.Г. Шевченка. Звільнений у липні 1857 р. із заслання, він 1858 р. приїхав до Петербурга, де познайомився і зблизився з Чернишевським та його однодумцями; як і Чернишевський та інші вітчизняні революціонери-демократи, Шевченко захищав інтереси народних мас, закликав їх до революційної боротьби проти самодержавства й поміщиків. У вірші «Я не нездужаю, нівроку» (22 листопада 1858 р.) Шевченко роз'яснював читачам, що царю вірити не можна, що волю здобувати треба тільки збройною боротьбою [17, с. 317].

Царський маніфест 19 лютого 1861 р., «Загальне Положення про селян, що вийшли з кріпосної залежності», і «Положення про викуп селянами їх садиб та польових угідь» визначили основні принципи реформи по всій країні. Названі нормативні документи вирішували основні питання, пов'язані зі скасуванням кріпосного права: 1) ліквідація особистої залежності селян від поміщиків, їх особисте звільнення і створення органів селянського управління; 2) наділення селян землею і визначення за неї повинностей; 3) викуп селянських наділів. У ст. 1 Загального положення говорилося, що «...кріпосне право на селян, оселених у поміщицьких маєтках, і на дворових людей скасовується назавжди» [1, с. 56]. Це був серйозний крок на буржуазному шляху. Селяни-кріпаки переставали бути власністю поміщика. Однак селяни, стаючи юридично особисто вільними, все одно залишалися під владою феодально-кріпосницької держави.

Згідно з реформою запроваджувалися нові органи управління селянами. Сільське громадське управління складалося з сільського сходу (на який збиралися селяни-домохазяї) і старости (який обирався сходом). До волосного управління належали волосний схід з

представників від сіл, волосне правління на чолі з волосним старшиною й писарем, волосний селянський суд. Над селянським управлінням стояв мировий посередник, якого обирали місцеві дворяни й затверджував Правительствующий Сенат; мировий посередник сприяв укладанню уставних грамот, вирішував суперечки між поміщиками й селянами тощо. Сільські органи селянського управління мали поліцейський характер і підпорядковувалися царській адміністрації; селяни не були повністю урівняні в правах з іншими станами, вони залишалися нижчим станом. Тобто селянську реформу проводили кріпосники в інтересах кріпосників, за рахунок пограбування селян. Але разом з тим ця кріпосницька реформа за своїм соціально-економічним змістом була й антикріпосницькою, буржуазною. Скасування кріпацтва поклало початок буржуазним перетворенням і, в свою чергу, викликало необхідність змін в усій політичній (державній і правовій) системі. Не маючи можливості «управляти по-старому», царський уряд, щоб пристосувати старий самодержавно-поліцейський лад держави до вимог капіталістичного розвитку, протягом 60-70-х рр. провів ряд буржуазних реформ, які охопили всі головні сторони життя держави: земську, міську, судову, військову, фінансову, шкільну, цензурну.

Відповідно до Положення про губернські й повітові земські установи від 1 січня 1864 р. проводилася земська реформа. Як органи місцевого самоврядування створювалися земські установи: губернські й повітові земські збори та губернські й повітові земські управи.

За Міським положенням від 16 червня 1870 р. проводилася реформа міського самоврядування. У містах строком на 4 роки обиралися безстанові органи міського управління – міські думи. У виборах членів міських дум – гласних – формально мали право брати участь всі платники податків, які досягли 25-річного віку. Як і земства, міські думи відали господарськими питаннями, турбувалися про благоустрій міста, про міську торгівлю й промисловість, про комунальне господарство, школи, лікарні, транспорт тощо. У своїй діяльності вони повністю підлягали губернатору й міністрові внутрішніх справ.

Найбільш послідовною буржуазною стала судова реформа, проведена 1864 року. Замість станового вводився безстановий суд, в якому судові справи всіх громадян розглядали ті самі судові установи, замість закритого – відкритий, «гласний» суд, де судовий процес відбувався публічно, відкрито, винуватість або невинуватість підсудного визначали присяжні засідателі; суд оголошувався незалежним від адміністрації.

1862–1874 рр. була проведена військова реформа. Насамперед реорганізовано військове міністерство – йому підпорядковувалися всі галузі військового управління, створено місцеві територіальні органи – 15 військових округів, проведено переозброєння й переобмундирування армії, поліпшено підготовку офіцерів і бойову виучку військ. Статут про військову повинність від 1 січня 1874 р. ліквідував рекрутські набори та ввів загальну військову повинність для всіх чоловіків, які досягли 20-ти років. Строк служби встановлювався: у сухопутних військах – 6 років дійсної служби й 9 років у запасі, на флоті – 7 років дійсної служби й 3 роки в запасі. Особи, що мали освіту, служили від 6 місяців до 4 років.

Проводилася також фінансова реформа. Законом 1862 р. все управління грошовим господарством зосереджувалося в міністерстві фінансів, через нього здійснювалися всі витрати коштів. Крім того, була встановлена гласність бюджету, державний розпис прибутків і видатків (бюджет) став публікуватися в пресі.

Отже, реформи 1860-70-х рр., незважаючи на те, що вони не були до кінця послідовними, оскільки їх проводили кріпосники, мали буржуазний характер. Вони свідчили,

що держава стала на капіталістичний шлях розвитку. Мало місце перетворення феодальної монархії на буржуазну монархію.

І на тлі таких суспільно-політичних подій Федір Михайлович Достоевський працює над другим зі своїх п'яти великих романів – романом «Ідіот».

Роман «Ідіот» займає в творчості Ф.М. Достоевського особливе місце: якщо в центрі інших його творів постають трагічні образи героїв-«бунтарів», то в «Ідіоті» письменник обрав своїм головним героєм, як відомо, за власним визначенням – «позитивно прекрасну людину». Достоевський писав: "Главная мысль романа — изобразить положительного прекрасного человека. Труднее этого нет ничего на свете, а особенно теперь. Все писатели, не только наши, но даже все европейские, кто только ни брался за изображение положительно прекрасного, — всегда пасовал. Потому что эта задача безмерная. Прекрасное есть идеал, а идеал — ни наш, ни цивилизованной Европы еще далеко не выработался" [3, т. 30, с. 26]. Цей герой намагається внести гармонію й примирення в негаразди суспільного життя; письменник проводить його через пошуки й випробування – до трагічного фіналу.

Достоевський ставить, за власним визнанням, завдання показати, «як віддзеркалюється країна» в долі й роздумах князя Мишкіна, котрий знітився під громадністю нових вражень, турбот, ідей – і шукає відповідь на питання «що робити?». «Князь занимается разрешением общих вопросов», - пише Достоевський в нотатках до роману [3, т.15, с. 233]. Західній цивілізації, її моралі автор і його герой протиставляють ідею самобутного шляху нашої країни, а відірваному від «грунту» верхньому соціальному шару – народ, в натурі якого, як вважав Достоевський, було закладено начала справжнього загальнолюдського братерства. Князь Мишкін стає свідком і учасником дискусій та обговорень найактуальніших питань сучасного життя: про нові суди й адвокатів, про злочини і їх причини, про право сили й книжки Прудона, про залізницю й про самопочуття людини епохи «промислового прогресу», про лібералізм і соціалізм, про національну самобутність, про майбутнє країни і держави. «Фантастичні» історії персонажів роману – Лебедева, Іпполіта, сімейства Іволгіних – відтворюють хаотичний перебіг сучасного життя 1860-х років у найрізноманітніших віддзеркаленнях.

Глибоко оцінив значення роману одразу після його публікації М.Є. Салтиков-Щедрін: «За глибиною задуму, за шириною завдань морального світу, що розробляються ним, цей письменник має для нас особливе значення; він не тільки визнає законність тих інтересів, які хвилюють сучасне суспільство, а й іде далі – вступає в сферу провідних й передчуттів, які складають мету не безпосередніх, а найвіддаленіших пошуків людства» [4, т.6, с. 354]. У прагненні Достоевського створити тип «позитивно прекрасної людини» Щедрін побачив завдання, перед яким втрачають свою вагу всі інші актуальні питання реформування суспільства і держави – оскільки це – кінцева мета, «перед якою навіть найрадикальніші розв'язання всіх інших питань, що цікавлять суспільство, здаються лише проміжними станціями» [там само]. Також Щедрін відзначив не лише риси близькості, але й розходження Достоевського з передовою частиною вітчизняного суспільства в поглядах на шляхи досягнення майбутньої всезагальної гармонії, висловив протест проти «глузування» з нігілістів, побачивши в їхніх фігурах у романі «маріонеток, зроблених руками, що тремтять від гніву» [там само].

Кілька слів про роман-трагедію. «Ідіотом» Ф.М. Достоевський закріпив відкритий ним у першому з п'яти великих романів – «Злочині й карі» (1866) – жанр роману-трагедії. В. Кирпотін пише по гоголівські джерела майбутнього нового жанру роману-трагедії (зокрема, про «вихід із «Шинелі» Гоголя): «В обыкновенной, прозаической, на первый взгляд даже

пошлой действительности Достоевский услышал роковые вести о гибели ни в чем не повинных людей, увидел переход от непонимания к изумлению, от покорности к гневу, подслушал гул грядущих бурь и катастроф, почувствовал признаки начинающейся долгой, нетерпеливой и упорной, гигантской борьбы» [8, т.2, с. 538]. Дослідник також зазначає: «Достоевский понял, что противоречие идеала и действительности носит характер трагического конфликта, ведущего со все ускоряющейся стремительностью к неустрашимому взрыву, результаты которого никто не мог предвидеть» [8, т.2, с. 539]. Також В.Я. Кирпотін пише: «Достоевский пристально и неотрывно вглядывался в неоформленную, серую и неуютную современность. У Гоголя, вместе с Некрасовым и Щедриным, учился он проникать в жестокую природу еще только нарождающейся каждодневности «мелочей жизни». В них-то и таятся, предупреждал он, грозные опасности, в них-то и накапливается и зреет катастрофическое и гибельное «вдруг», трагические столкновения, вызванные восстанием против царствующей нетерпимой закономерности [8, т.2, с. 546].

Ще кілька слів скажемо про поняття «світ» у Достоевського. «На деле Достоевский, вопреки мнению многих своих толкователей, в особенности экзистенциалистского лагеря, кровно интересовался состоянием объективного мира и всегда широко и весомо вводил его в круг своих произведений. Конечно, и это является общепризнанным, идеологическая борьба как часть или сторона действительности, идея как формообразующее начало личности, играют у Достоевского огромную роль, большую, чем у какого-либо другого художника. Опыт учил Достоевского, что жизнь не исчерпывается социальной «физиологией», натуралиями быта, эмпирией интересов, фактами самими по себе, что человек больше, чем существо только физиологическое или даже психологическое. Человек мечтает, верит, мыслит, стремится не просто к улучшению своей участи, но и к идеалу, более или менее осознанному, более или менее оформленному. Да и сам мир имеет направление, может быть трудно определяемое, но вместе с тем несомненное, а это значит, что и мир имеет цель, идеал /.../. Достоевский – художник реально существующей, полной и всесторонней действительности, а не выразитель лишь одной какой-либо ее стороны и тем более не певец переживаний своей одинокой души, как бы интенсивны и как бы значительны они ни были. Отношения человека к миру является основой основ всех романов Достоевского» [8, т.2, с. 551].

І звернемо увагу на ще одну важливу думку В.Я. Кирпотіна: «Мир – это прежде всего люди, и жизнь человека в мире – это жизнь среди людей, и находится ли он с ними в гармонии, в противоречии или столкновениях, зависит от характера эпохи, от обстоятельств, от того, к чему стремится общество в целом» [там само].

В романах Достоевського читач зустрічається зі свідомістю, що пережила потрясіння – під впливом світу, який втратив рівновагу, але все ж таки тримається на старих устоях. Бурі, які так вразили й світ, й свідомість Достоевського, насамперед художню свідомість, - це революційні бурі в Європі й нашій державі 40-х і 60-х років XIX століття. Розгром революції 1848 року, одним із елементів котрого була ліквідація темного гуртка петрашевців, приніс із собою не лише гіркоту фізичної поразки – а й відчуття краху утопічних сподівань. Світ в очах Достоевського не став праведнішим, але Достоевський зрозумів, що оновлення прийде не так швидко і не так просто. 1860-ті роки оживили й видозмінили попередні надії. Революційні вітри знову завіяли! Достоевський проникся загальним оптимізмом передових громадян держави, але, скалічений поразками 1840-х років і каторгою, чекав оновлення «зверху», від царської влади, від готовності влади схилитися перед народною правдою, народним «грунтом».

В.Я. Кирпотін з цього приводу пише: «Реформи не оновили держави, не говорячи про решту світу. Жодна з них не привела до «возсіяння світла нового життя». На ділі виявилися ліквідованими останні перешкоди, що заважали розвиткові в нашій державі капіталізму й капіталістичних нравів. /.../ Старі норми, котрих дотримувалися хоч «для годиться», стали предметом насмішок і паплюження. Молодий і хижий капіталізм потребував іще пристойності. Він все розхитував, до всього прицінювався, для нього не існувало ні священних уз, ні обов'язків, він не боявся сліз і крові, він не розумів, що таке милосердя, він гнався тільки за вигодою, тільки за зиском, за прибутком – притому великим і швидким» [там само, с. 554].

Про настання свободи в 1860-ті роки Достоевський висловився в «Зимних заметках о летних впечатлениях»: «Что такое liberte? Свобода. Какая свобода? Одинаковая свобода всем делать все что угодно в пределах закона. Когда можно делать все что угодно? Когда имеешь миллион. Дает ли свобода каждому по миллиону? Нет. Что такое человек без миллиона? Человек без миллиона есть не тот, который делает все что угодно, а тот, с которым делают все что угодно» [3, т.30, с. 75].

Невдачі революційно-визвольного руху першої половини ХІХ ст. свідчили, на думку Достоевського, про те, що світ – в стані потрясіння, але ще не знає виходу: «Новый исход еще не обозначился, новый клапан не открылся, и все задышалось под страшно понизившимся и сузившимся над человечеством прежним его горизонтом. Старые кумиры лежали разбитые» [3, т. 12, с.350].

І Достоевський звертається до безсмертного культурного образу – образу Христа. Христос прийшов і дав людям новий закон, витлумачуваний Достоевським в дусі християнського соціалізму, в дусі вчення старця Зосими чи Макара Івановича Долгорукого – котрий погодився з Підлітком у тому, що уповання його співпадають з ученнями утопістів ХІХ століття. Але заповіт Христа зазнав такої самої, якщо не більшої, поразки, як і заповіді мислителів і гуманістів, котрі готували пришестя Великої Французької революції. Євангеліє зробили основою войовничої церкви, що сіє розбрат, кров, війни, утверджує владу обраних і багатих.

Об'єктивна дійсність, світ – відправний пункт творчості Достоевського – становив для нього своєрідну цілісність з негативною якісною характеристикою. «Лик мира сего» був потворним, таким самим було й обличчя християнської церкви. Добрі й «благообразні» в цьому світі завжди зазнавали поразок, завжди були «униженними и оскорбленными»; торжествували в ньому – злі, соціальні «антропофаги». Такий світ породжував у Достоевського спрагу зцілення, прагнення спокутування й преображення всієї землі. Незважаючи на гіркий досвід століть, Достоевський вірив в «обітовання нового життя».

«У нас есть, бесспорно, - писал Достоевский, - жизнь разлагающаяся... Но есть, необходимо, и жизнь вновь складывающаяся, на новых уже началах. Кто их подметит, и кто их укажет? Кто хоть чуть-чуть может определить и выразить законы и этого различия, и нового созидания?» [3, т.12, с. 36]. Хто це зробить? Звичайно – письменник, представник найпередовішої в той час професії! Завдання письменника – активне, а не пасивне; це завдання – розгадати нове в житті. Митець іде від дійсності – але від дійсності враженої, збуреної, непорядкованої, розгойданої, зі спотвореними нормами дозволеного й недозволеного, добра і зла, - так неодноразово викладав своє кредо Достоевський.

У Достоевського не було позитивної відповіді на питання про те, як зцілити світ. І «Злочин і кара», і «Ідіот», і «Біси» - романи-трагедії, «романи-катастрофи». Та Достоевський залишався непохитним у своїх негативних відповідях: не можна врятувати світ ні

«наполеонівським», ні «ротшильдівським» шляхом, ні простим повторенням євангельської проповіді, ні шляхом «бісівського» бунту.

Особливо зупинимося на образі головного героя роману - князя Мишкіна. В основі роману – спроба зобразити тип людини, котра досягла найповнішої духовної й моральної гармонії. Достоевський спробував зібрати разом всіх типових представників сучасного суспільства і показати, що як би не відрізнялися їхні ідейні погляди на те, що відбувається, є все ж таки близькі риси і в позитивних, і в негативних поривах. Вся ця спільність пов'язана з подвійною природою людини. Достоевський мало розповідає про головного героя – подібна «закритість» особистості князя має своєю другою стороною тяжіння до природного начала; чистота свідомості князя, позбавлена будь-яких умовностей, приводить до руйнування станових перешкод; даний тип людини був абсолютно новим для суспільства, і Настасья Філіповна навіть каже: «Первый раз человека видела» [4, т.6, с. 49]. Достоевський задумав образ князя Мишкіна як людини, котра максимально наблизилася до ідеалу Христа. Письменник поставив перед собою мету подивитися на сучасне суспільство й державу через призму Христової проповіді. Так виражається ідеал Достоевського. В романі сказано: «Человек на земле возлюбить другого как самого себя не может по заповеди Христовой, «я» препятствует, закон личности не дает» [там само, с. 35]. Але за законом природи людина тягнеться до цього ідеалу; такий ідеал є можливим – в результаті розвитку кожного особистого «я» до такого стану, коли людина не може не віддати своє «я» повністю іншим. Але при цьому можуть змінитися інтереси й цілі людини: все це якраз і трапиться з князем, який знову впаде в безумство. Існує ряд аналогій між «князем Христом» і євангельським Христом у творі. Але князь Мишкін – не посланець Христа, його ідея – відкриття людського в самій людині. Мишкін схожий на Христа тим, що так само готовий йти на будь-які жертви в ім'я ближнього. Так само, як і Христа, його не розуміють і не приймають у суспільстві, вважаючи «не сповна розуму». Та Мишкін – жива людина зі своїм характером.

Все, що відбувається в романі, стає свого роду пародією євангельської історії, а доля князя – псевдоевхаристією: принісши себе в жертву всім, хто намагався використати його у власних цілях, князь не оживляє й не рятує нікого, ставши лише жертвою панівного в обезбоженому світі закону «антропофагії».

Достоевський прирівнює князя Мишкіна і до Христа, і до Дон Кіхота. Дон Кіхот за трапезою з козопасами, взявши в долоню жменю жолудів, промовляє натхненні й зворушливі слова про золотий вік: «...народы заживут одним духом и ладом, как братья, разумно и любовно стремясь к общей гармонии» [4, т.12, с. 20]. Та ні козопаси, ні Санчо Панса не зрозуміли Дон Кіхота і цієї його думки...

В «Ідіоті» відтворено ту суспільну дійсність, про яку Л.М. Толстой в «Анні Кареніній» сказав свої знамениті слова: «У нас теперь все переверотилось и только укладывается». Особливості біографії Достоевського склалися так, що він майже завжди опинявся в самісінькому центрі перехідних процесів суспільного й державного життя, характерних в ХІХ столітті для нашої країни й для Європи. Реформи 1860-х років розхитали державу й розбестили народ, вважає Достоевський - і наводить приклад, яким він був глибоко вражений: «Загорелось село и в селе церковь, вышел целовальник и крикнул народу, что если бросят отстаивать церковь, и отстоят кабак, то выкатит народу бочку. Церковь сгорела, а кабак отстояли» [3, т. 11, с. 171].

Реформи не принесли ні гармонії, ні стабільності – настала нова біда: капіталізм з нечуваним розгулом хижацтва, культом «золотого тельця».

«Всяк за себя и только за себя» и всякое общение между людьми единственно для себя – вот нравственный принцип большинства теперешних людей», - писав Достоевський [3, т. 12, с. 87]. Достоевський спеціально пояснює, що принцип всезагального егоїзма – це основна ідея буржуазії, котра заступила собою попередній світовий устрій; ця ідея стала головною в усьому європейському світі. Гасло це – «всяк за себя и только за себя» - об'єднав, на думку Достоевського, на Заході всі класи, всі суспільні стани, і протиотруту їх спільному фронту можна знайти тільки – в православ'ї: в релігії добра.

Відсутність віри й духовності стають причинами трагедії у фіналі твору. Автор акцентує увагу на тому, що фізична й духовна краса загинуть у суспільстві, яке зводить в абсолют вигоду й корисливість. В «Ідіоті» зроблено спробу зібрати воедино представників усіх верств вітчизняного суспільства й показати, що, незважаючи на взаємну боротьбу й розбрат, вони демонструють близькість й спільні риси і в негативних якостях, і в позитивних прагненнях. І це спільне пов'язане з внутрішнім роздвоєнням людини, - на чому добре розумівся великий Достоевський.

Як відомо, Достоевський був переконаний у тому, що ідеалом людини на землі є Христос – про що, зокрема, Достоевський писав в одному з листів: «Я скажу Вам про себя, что я — дитя века, дитя неверия и сомнения до сих пор и даже (я знаю это) до гробовой крышки. Каких страшных мучений стоила и стоит мне теперь эта жажда верить, которая тем сильнее в душе моей, чем более во мне доводов противных. И, однако же, бог посылает мне иногда минуты, в которые я совершенно спокоен; в эти минуты я люблю и нахожу, что другими любим, и в такие-то минуты я сложил в себе символ веры, в котором все для меня ясно и свято. Этот символ очень прост, вот он: верить, что нет ничего прекраснее, глубже, симпатичнее, разумнее, мужественнее и совершеннее Христа, и не только нет, но с ревнивою любовью говорю себе, что и не может быть. Мало того, если б кто мне доказал, что Христос вне истины, и действительно было бы, что истина вне Христа, то мне лучше хотелось бы оставаться со Христом, нежели с истиной» [3, т.1, с. 176].

Князь Мишкін живе любов'ю до людей. Про таку любов говорить апостол Павло в 1-му Посланні до Коринфян (13:45): «Любовь долготерпит, милосердствует, любовь не завидует, любовь не превозносится, не гордится, не бесчинствует, не ищет своего, не раздражается, не мыслит зла, не радуется неправде, а сорадуется истине; все покрывает, всему верит, всего надеется, все переносит. Любовь никогда не перестает» [див. 12].

Але Достоевський показує жахливу ситуацію, про яку свідчить і весь сюжет роману, й трагічний його фінал: що немає ніякої користі від праведності князя Мишкіна; навіть сама праведність князя ставиться під сумнів у кінці книги, коли Євген Павлович пояснює князю, що ж той насправді натворив своїм роздвоєним ставленням до питань кохання й шлюбу. На початку твору автор показує свого героя з найкращих сторін – а в кінці й з гірших: князь робить помилку за помилкою. (Хоча Євген Павлович і не може зрозуміти, що не наречену обирає собі князь – а намагається врятувати Настасью Філіповну від неминучої загибелі; у своїй чудернацькій втечі до Рогожина вона сама бачила лише чудернацький спосіб самогубства, оскільки точно знала, яким буде фінал їхніх відносин. І князь знав. І, як міг, намагався утримати її від цього рокового кроку, навіть ціною відмови від власного сімейного щастя з Агласю). Настасья Філіповна і Аглая довели князя до катастрофи. Це дівчата зі збоченою мораллю, вони нібито все найгірше із суспільного життя всотували в себе... Князь приходиться в роман із небуття хвороби – і йде з роману в небуття хвороби. Образ князя Мишкіна є втіленням духовних цінностей, високої моральності, які завжди потрібні людині. Тенденція негативної трактовки героя роману «Ідіот» характерна для суспільства і держави,

що йдуть шляхом матеріалізації, а не шляхом вирішення моральних питань. Але такий ідеал є необхідним. Він – нагадування про те, що є високі ідеї, найвищі цінності.

Один з дослідників цікаво міркує про князя: «Свят, но не искусен» — в этой святоотеческой формуле можно найти ответ почти на все недоразумения, связанные с чудачествами князя Мышкина. С одной стороны, он, безусловно, — праведник. Но с другой — никому не в состоянии указать путь приобретения этой праведности, поскольку и сам не понимает — откуда она в нем взялась. Его поступки гораздо важнее и содержательнее, чем его слова и мысли» [див. 16].

Громадянська позиція Мишкіна полягає в запереченні всього сучасного йому устрою суспільно-державного буття, як західного, так і вітчизняного.

Достоевський зіставляє вітчизняне і європейське суспільство. Князь недаремно приїжджає з Європи – й повертається до Європи. Як тут не згадати думку Достоевського з «Зимних заметках о летних впечатлениях»: «Вот теперь много русских детей везут воспитываться во Францию; ну что, если туда увезли какого-нибудь другого Пушкина и там у него не будет ни Арины Родионовны, ни русской речи с колыбели?» [3, т. 5, с. 51]. А слова Лизавети Прокофьевны в кінці роману: «И все это, и вся эта заграница, и вся эта ваша Европа, все это одна фантазия...» [4, т. 7, с. 313].

Переходячи до висновків, зазначимо, що творчий шлях Ф.М. Достоевського – шлях шукань, подеколи трагічних і драматичних помилок. Але як би ми сьогодні не дискутували з великим Достоевським – ми все одно відчуваємо його неприйняття буржуазного світу, його гуманізм, його пристрасну мрію про гармонійне, світле життя. Позиція Достоевського в суспільно-політичній боротьбі його епохи – надзвичайно складна й суперечлива.

Складним і суперечливим було саме державно-суспільне життя того часу. «Хворе» суспільство, «хвора» держава. Проведена Олександром II державна реорганізація мала прогресивний характер; реформи почали створювати базу для подальшого еволюційного прогресу країни. Наша держава певною мірою наблизилася до передової на той час європейської соціально-політичної моделі. Було зроблено перший крок з розширення значимості громадськості в житті держави й перетворення держави на буржуазну монархію. Однак процес модернізації нашої тодішньої держави – «лікування» її від «хвороб» - мав специфічний характер. Він насамперед обумовлювався традиційною пригніченістю вітчизняної буржуазії й політичною пасивністю народних мас. Виступи радикалів (шістдесятників, революційних народників і потім – народовольців) лише ініціювали консервативні сили, лякали лібералів і гальмували реформаторські прагнення уряду. Зачинателями реформ були деякі найвищі державні управлінці – так звана «ліберальна бюрократія». Цим пояснювалася нелогічність, незвершеність і обмеженість більшості реформ. Логічним продовженням державно-управлінських реформ 60-70-х рр. XIX століття могло б стати, наприклад, прийняття поміркованих конституційних пропозицій, розроблених в січні 1881 року міністром внутрішніх справ – графом М.Т. Лорис-Меліковим. Вони передбачали розвиток місцевого самоврядування, залучення представників земств і міст (з дорадчим голосом) до обговорення загальнодержавних проблем. Однак вбивство народовольцями царя 1 березня 1881 року змінило загальний напрям внутрішньої політики держави.

Письменнику нестерпно боляче за людину, за її спотворене життя, принижену гідність – і письменник пристрасно шукає вихід з царства зла, вихід в світ добра й правди. Шукає – і не знаходить. Роман «Ідіот» - про «Князя-Христа», котрий явився в світ, щоби зцілити його любов'ю, співчуттям і спів-стражданням. Князь Мишкін виступає в творі як «Князь-

Христос» тому, що цілком живе для інших, здатен на будь-яку жертву для ближнього; він опиняється в становищі, в якому опинився колись Христос-проповідник: йому не довіряють, його постійно випробовують. «Князь-Христос» безнадійно заплутався в земних справах, за логікою життя хотів посіяти добро, а отримав зло. Людський світ зруйнував психіку «Князя-Христа». Головне прагнення свого героя письменник визначає так - «восстановить и воскресить человека»; князь протистоїть розумовій і моральній ординарності оточуючих, котрі перебувають під владою «золотого тельця» і в яких немає «благообразия» - натомість князь зберігає світовідчуття дитини, котра не знає фальші й живе в тісній єдності з природою. Князь, як і Христос, не може нав'язати іншому свою волю, він може лише «убеждать, а не принуждать». Зміст твору – в широкому відтворенні протиріч вітчизняної державно-суспільної пореформеної дійсності, дійсності капіталістичної, насиченої всезагальним розбратом, втратою «благообразия». Достоевський-художник створив широке соціальне полотно, в якому правдиво показав антигуманний характер буржуазно-дворянського суспільства. Достоевський змодельював життя «позитивно прекрасної людини» в брехливому й брутальному капіталістичному суспільстві. Оточення вважає князя «ідіотом» - тому що відвикло від широти, природності, доброти. Так званий «ідіотизм» князя провокує вихід на поверхню всіх прихованих намірів інших персонажів – й викриває справжній крах ілюзорної нормальності того суспільного життя, в якому він опинився. Суспільство, здавалося б, і не таке погане на перший погляд – але воно не може бути кращим. Зміст твору – і в художньому осмисленні контраста між виробленими людством протягом багатьох століть ідеальними духовними цінностями, уявленнями про красу і добро – і дійсними відносинами між людьми, відносинами, основаними на грошах, розрахунку, заботонах.

Велике п'ятикнижжя Достоевського виходить з друку в останню третину XIX століття, коли вималювалася криза старих морально-етичних принципів, коли став очевидним розрив між стрімко мінливим буттям й традиційними нормами життя. Цей процес мав глобальний характер і відбувався не лише в нашій країні. Достоевський одним з перших побачив небезпеку майбутньої переоцінки цінностей і супутньої дегуманізації людини, він першим показав ту «бісівщину», до якої призведе капіталістична дегуманізація.

Зміст твору й в утвердженні думки про те, що питання про вдосконалювання людства – одвічне, воно ставиться всіма поколіннями, воно – зміст історії.

Література.

1. Антонов В.С., Огнянов М.Б., Пирумова Н.И. История XIX века. – М.: Просвещение, 1978. – 440 с.
2. Бахтин М.М. Проблемы поэтики Достоевского. – М.: Наука, 1977. – 526 с.
3. Достоевский Ф.М. Полн.собр.соч.: В 30 т. – М.: Наука, 1972-1990.
4. Достоевский Ф.М. Собр.соч.: В 12 т. – М.: Правда, 1982.
5. Карякин Ю.Ф. Достоевский и канун XXI века. – М.: Просвещение, 1989. – 868 с.
6. Касаткина Т. Роль художественной детали и особенности функционирования слова в романе Ф.М. Достоевского «Идиот»: <http://komdost.narod.ru/kasat.htm>
7. Керсновский А.А. История армии. – М.: Голос, 1994. – 570 с.
8. Кирпотин В.Я. Избр.произв.: В 3 т. – М.: Мысль, 1978.
9. Меркурьева Н.А. Онтология свободы в системе нравственно-религиозных исканий Ф.М. Достоевского. – Орел, Орловский гос.ун-т., 2000. – 200 с.

10. Мюллер Л. Образ Христа в романе Достоевского «Идиот» // Евангельский текст в русской литературе XVIII-XX веков. – Петрозаводск: Издательство Петрозаводского университета, 2008. – С. 374-385.
11. Местергази Е. Князь Мышкин и проблема веры в романе «Идиот»: <http://komdost.narod.ru/mester.htm>
12. Новый завет. – К.: Благая весть, 2016. – 236 с.
13. О Достоевском: Творчество Ф.М. Достоевского в философской мысли 1881-1931 годов / Борисов В.М., Рогинский А.Б. – М.: Книга, 1990. – 432 с.
14. Ростиянов Б.Ю. Типология персонажей в романах Ф.М. Достоевского. – Одесса: ОГУ им. И.И. Мечникова, 1992. – 100 с.
15. Селезнёв Ю.И. В мире Достоевского. — М.: Современник, 1980. — С. 228.
16. Ткаченко А. Кто хочет стать идиотом? Размышляя о князе Мышкине: www.foma.ru
17. Шевченко Т.Г. Кобзар. – К.: Веселка, 1976. – 485 с.
18. Peace R. Dostoyevsky: An Examination of the Major Novels. Cambridge, 1971.

УДК : 351/354:338.26

Зоряна Бурик*докторант ЛРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.*

ОСОБЛИВОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ В КРАЇНАХ ЄС (ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ)

У статті обґрунтована необхідність державного регулювання сталого розвитку країн світу та України. Приділено увагу новому міжнародному документу «Перетворення світу: порядок денний в галузі сталого розвитку на період до 2030 року» (2015р.) і Цілям сталого розвитку (визначено: соціальні, економічні, екологічні та партнерство). Досліджено національні стратегії сталого розвитку Великобританії, Німеччини, Швеції, Польщі. Наведено принципову схему державного регулювання сталого розвитку країн-членів ЄС. Проаналізовано основні засади програми німецького уряду *Energiewende*, спрямованої на реалізацію національної стратегії сталого розвитку. Зокрема: довгострокове зниження енергоспоживання (будівель, транспорту, промисловості); просування виробництва електрики від поновлюваних джерел, включаючи вітрову, сонячну енергію і малу гідроенергетику; уведення зелених тарифів до енергоустановок різної потужності; зупинка усіх атомних станцій; упровадження виробництва енергії за рахунок теплофікації; перехід на низькоенергоспоживне виробництво побутових приладів і конструкцій, розширення енергомережі з високою пропускною спроможністю тощо. Розглянуто результати виконання програми, які можуть стати взірцем для українського уряду.

Ключові слова: сталий розвиток, цілі сталого розвитку, національна стратегія, соціальна, економічна й екологічна компоненти, державне регулювання, *Energiewende*.

Zoryana Buryk*Doctoral Student Department of State Administration and Local Self-Government
LRIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration*

STATE REGULATION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE EU MEMBER STATES (THE EXPERIENCE OF UKRAINE)

In the article the need for state regulation of sustainable development of countries and Ukraine. Attention is paid to new international document "Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development 2030" (2015) and the Sustainable Development Goals (defined: social, economic, environmental and partnerships). We study national strategies for sustainable development of the UK, Germany, Sweden and Poland. Is a schematic diagram of state regulation of sustainable development in the EU. Analyzed the basic principles of the program the German government *Energiewende*, aimed at implementing the national strategy for sustainable development. In particular, long-term reduction in energy consumption (buildings, transport and industry); promotion of electricity from renewable sources, including wind, solar energy and small hydropower; putting green tariffs for power plants of various capacities; stop all nuclear power plants; introduction of energy by heating; switching to low-energy consuming appliances and

production structures, expansion of the grid with high bandwidth. The results of the program that could become a model for the Ukrainian government.

Key words : sustainable development, sustainable development objectives, national strategy, social, economic and environmental components, government regulation, Energiewende.

Зоряна Бурик

докторант ЛРИГУ НАГУ при Президенті України, к.гос.упр.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СТРАН ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА (ОПЫТ ДЛЯ УКРАИНЫ)

В статье обоснована необходимость государственного регулирования устойчивого развития стран мира и Украины. Уделено внимание новому международному документу «Превращения мира: повестка дня в отрасли устойчивого развития на период до 2030 года» (2015) и Целям устойчивого развития (определено: социальные, экономические, экологические и партнерство). Исследованы национальные стратегии устойчивого развития Великобритании, Германии, Швеции, Польши. Приведена принципиальная схема государственного регулирования устойчивого развития стран-членов ЕС. Проанализированы основные принципы программы немецкого правительства Energiewende, направленной на реализацию национальной стратегии устойчивого развития. В частности: долгосрочное снижение энергопотребления (зданий, транспорта, промышленности); продвижение производства электричества от возобновляемых источников, включая ветровую, солнечную энергию и малую гидроэнергетику; введение зеленых тарифов к энергоустановкам разной мощности; остановка всех атомных станций; внедрение производства энергии за счет теплофикации; переход на низко-энергопотребляющее производство бытовых приборов и конструкций, расширение энергосети с высокой пропускной способностью. Рассмотрены результаты выполнения программы, которые могут стать образцом для украинского правительства.

Ключевые слова: устойчивое развитие, цели устойчивого развития, национальная стратегия, социальная, экономическая и экологическая компоненты, государственное регулирование, Energiewende.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Індустріалізація, технологізація та урбанізація економічного середовища стали визначальними ознаками суспільного розвитку у другій половині ХХ століття (IV та V технологічний уклади). Упродовж останніх десятиліть (насамперед, це стосується розвинутих індустріальних країн та країн із ресурсною економікою) відбувалось неефективне використання природних запасів, як безмежних так і самовідновних. Проте, порушення у функціонуванні екосистем, що негативно вплинуло на якість життя, стрімкий розвиток інноваційно-інтелектуальних секторів економіки (VI та VII технологічний уклади), усвідомлення значення не лише матеріального добробуту, але й перебування в безпечному, здоровому та привабливому довіллі стимулювало розвиток теорій та практик державного регулювання сталим розвитком (sustainable development).

Концепція сталого розвитку вимагає запланованих і скоординованих дій різних держав для його досягнення, відповідно, комісією Організації об'єднаних націй (далі – ООН) проголошено основним завданням сталого розвитку – реалізація спільної політики

глобального партнерства у соціальній, економічній та екологічній сферах. Упродовж останніх 15 років у багатьох країнах світу концепція сталого розвитку впроваджується на державному рівні за допомогою програмних документів (стратегії, програми, закони, інші нормативні та методичні документи), а відповідальність за їхнє виконання покладається на спеціально утворені державні органи – комісії, комітети в урядах або при Президентів країн (Великобританія, Німеччина, Франція, Швеція, Данія, Нідерланди тощо).

Провідні західноєвропейські держави на даний час досягли значних успіхів у реалізації національних стратегій сталого розвитку. Досягнення країн Європейського Союзу (далі – ЄС) можуть слугувати взірцем для України. Ключовими проблемами державного регулювання сталим розвитком в Україні є: не прийнята енергетична стратегія, яка б відповідала вимогам ХХІ століття; не розроблені механізми державного регулювання розвитку поновлюваної енергетики; не розроблена програма вирішення проблеми побутових відходів, яка досягла загальнодержавних масштабів; нехтується зарубіжний досвід управління щодо впровадження ресурсощадних технологій; не сформована система сертифікації виробництв щодо екологічної безпеки.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Варто зазначити, що фундаментальні теоретичні засади сталого розвитку закладені Г. Х. Брундтландом в доповіді ООН «Наше загальне майбутнє» Міжнародної комісії з навколишнього середовища і розвитку 1987 року [17]; на Саміті Землі ООН 1992 року [18]; на Генеральній Асамблеї ООН 2000 року [16], на Саміті з питань сталого розвитку в Нью-Йорку у вересні 2015 року [19]. Аналіз ключових тенденцій державного регулювання сталого розвитку країн великої сімки здійснено у дослідженнях В. В. Євдокимова (2012) [3]. У 2014-2015 роках світовий досвід державного регулювання окремих аспектів сталого розвитку досліджували Л. В. Антонова [1], І. Б. Дегтярьова, О. І. Мельник, Я. В. Романченко [2], Ш. А. О. Омаров [4], О. Ю. Стоян [7] та інші. У переважній більшості наукових праць вітчизняних авторів мотивується необхідність упровадження засад сталого розвитку в Україні, проте не досліджено механізми державного регулювання сталого розвитку країн – членів ЄС, що, серед іншого, включає розробку національної стратегії сталого розвитку, визначення інструментів її реалізації.

Формулювання цілей (мети) статті. Метою наукової статті визначено аналіз досвіду державного регулювання сталого розвитку в країнах Євросоюзу та формування пропозицій для України. Особливо актуальним для України, вважаємо, є досвід Німеччини у сфері державного регулювання програм упровадження поновлювальної енергетики.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. 25 вересня 2015 року в Нью-Йорку під час 70-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН відбувся Саміт з питань сталого розвитку, на якому представниками 193 країн світу були схвалені Цілі сталого розвитку, що слугують основою державного регулювання. Цілі сталого розвитку (Sustainable Development Goals – SDGs) мають офіційну назву: «Перетворення світу: порядок денний в галузі сталого розвитку на період до 2030 року (Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development) [19]. Цей документ замінив прийняті на Генеральній Асамблеї ООН 2000 року Цілі розвитку тисячоліття (далі – ЦРТ).

Країни, що прийняли Програму ЦРТ, визнали необхідність прийняття нового порядку денного після 2015 року. «Перетворення світу SDGs» містить 17 глобальних цілей і 169 відповідних завдань для майбутньої міжнародної співпраці [19]. Ця універсальна і комплексна програма з перетворюючим потенціалом ставить метою прискорити вжиття

заходів, які дозволять упродовж найближчих 15 років здолати бідність і зробити світову спільноту сталою. Визначених цілей планується досягати з 2015 по 2030 роки.

Нові цілі мають комплексний і неподільний характер, а також забезпечують збалансованість державного регулювання на основі трьох ключових компонентів сталого розвитку : економічного, соціального та екологічного (рис. 1.).

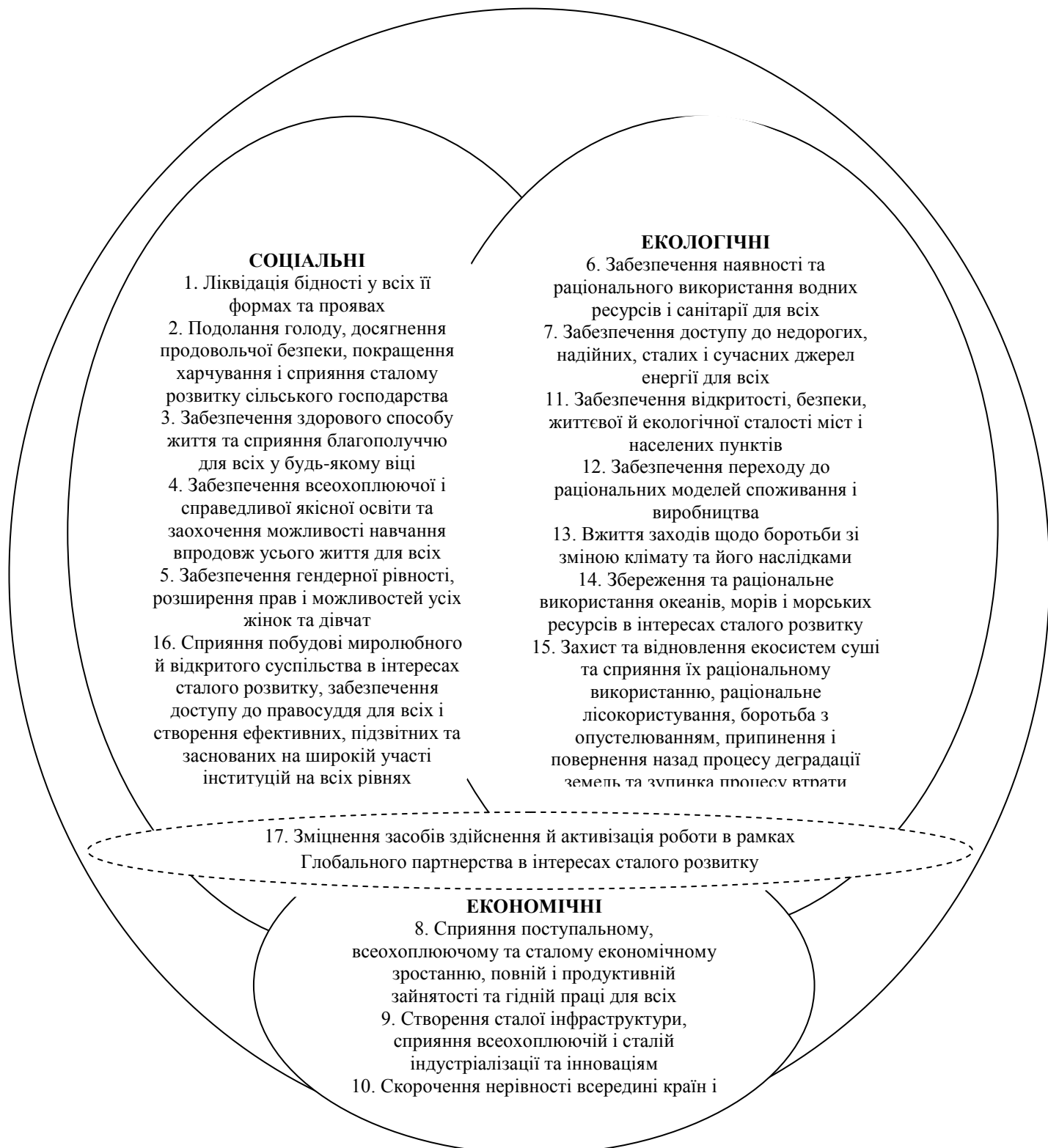


Рис. 1. Ключова система цілей державного регулювання сталим розвитком у глобальному масштабі (Sustainable Development Goals – SDGs)*

*Узагальнено автором на основі джерела : [19]

Робота над досягненням SDGs розпочалася 1 січня 2016 року і завершиться до 31 грудня 2030 року. Однак очікується, що деякі завдання, розроблені на основі раніше укладених міжнародних угод, будуть вирішені раніше [19]. Згідно Програми «Перетворення світу SDGs» передбачається, що країни будуть самостійно розробляти власні стратегії, плани і програми зі сталого розвитку. SDGs відіграватимуть роль орієнтиру, дозволяючи країнам втілити свої плани зі своїми глобальними зобов'язаннями. Реалізації даних стратегій, планів і програм потребують відповідних стратегій їх фінансування.

Досягнення SDGs і вирішення завдань, передбачених в новій Програмі, контролюється за допомогою набору глобальних показників, розроблених Міжорганізаційною експертною групою і узгоджених Статистичною комісією ООН у березні 2016 року. Цей набір доповнюється показниками на регіональному та національному рівнях, які розробляються державами-членами, щоб допомогти контролювати хід досягнення цілей і вирішення завдань сталого розвитку.

Концепція сталого розвитку, як головне завдання спільної політики Євросоюзу, була включена до Амстердамського договору ще 1997 року. А 2001 року на саміті у Гетеборзі затверджена Стратегія сталого розвитку ЄС, яка включала дві частини. У першій частині було запропоновано заходи для нівелювання дестабілізуючих факторів сучасного світу, в другій – визначалася єдність (узгодженість) соціальної, економічної й екологічної політики Євросоюзу [13].

Національні стратегії сталого розвитку країн – членів Євросоюзу були розроблені відповідно до Стратегії сталого розвитку ЄС. Вагомі успіхи у досягненні сталого розвитку країн Європейської співдружності пояснюються саме фаховою розробкою національних стратегій і безвідмовним слідуванням обраному курсу. На виконання стратегій сталого розвитку в кожній державі – членові ЄС прийнято ряд законодавчих та інших нормативних актів, які дозволяють здійснювати активне державне регулювання всіма сферами (рис. 2).



Рис. 2. Схема державного регулювання сталого розвитку країн-членів ЄС*

*Власна розробка автора

Усі національні стратегії сталого розвитку охоплюють три ключові сфери: соціальну, економічну й екологічну («Mainstreaming sustainable development – The Government's vision and what this means in practice» (Великобританія, 2011), «Strategy for Sustainable Development of the Republic of Croatia» (Хорватія, 2009), «Cyprus Sustainable Development Strategy» (Кіпр, 2007), крім того, наголошують на міжнародній співпраці («A Sustainable Future for Austria» (Австрія, 2002), «Strategic Framework for Sustainable Development in the Czech Republic» (Чехія, 2010), «Our Sustainable Future» (Ірландія, 2012), деякі – на сталості культури і культурного простору (Естонія, 2012; Польща, 1999).

Визначені урядом цілі стратегії сталого розвитку Великобританії («Mainstreaming sustainable development – The Government's vision and what this means in practice») [14]: соціальний прогрес, спрямований на задоволення потреб кожного громадянина; захист довкілля (пріоритет надано утилізації відходів); раціональне й ощадливе використання природних ресурсів; збереження високих і стабільних темпів економічного росту. Якість життя населення – наріжний камінь стратегії сталого росту Великобританії. Урядом країни впроваджується концепція соціального добробуту на засадах гарантування соціальної безпеки. Основні аспекти соціальної сфери сталого розвитку: забезпечення соціальної рівності і справедливості, якісних умов життя у світі та країні.

Пріоритетні завдання уряду Великобританії: покращення здоров'я населення, створення належних житлових умов, подолання безробіття, підвищення рівня освіти, що потребує більшого соціального інвестування. Серед заходів, які спрямовані на покращення здоров'я населення і фінансуються з бюджету: підвищення акцизів на алкоголь, тютюнову продукцію, боротьба з поширенням наркотиків, пропаганда здорового способу життя.

У Національній стратегії сталого розвитку Німеччини (Nachhaltigkeits-strategie für Deutschland) проголошується, що: «Ідея сталого розвитку передбачає відповідальність – як за сьогоднішній день, так і за майбутні покоління, як в масштабах країни, так і на міжнародній арені. На це націлена національна стратегія сталого розвитку» [15]. Також зазначається, що той, хто оголошує сталий розвиток міжнародним керівним принципом, повинен дотримуватися його і в національній політиці [15]. Німеччина реалізує положення Національної стратегії сталого розвитку з 2000 року.

Сталий розвиток є одним з провідних принципів політики Федерального уряду Німеччини. Концепція управління сталим розвитком включає управлінські правила, а також цілі й індикатори, що утворюють основу безперервного моніторингу. Десять правил управління розкривають суть керівного принципу і узагальнюють вимоги до сталого розвитку. Основне правило: кожне покоління повинне саме вирішувати свої завдання, а не перекладати їх на плечі майбутніх поколінь. В той же час воно зобов'язане заздалегідь вживати превентивні заходи зважаючи на навантаження, що передбачаються [15]. Цей принцип доповнюється правилами сталого розвитку для окремих сфер діяльності.

Національна стратегія сталого розвитку, розроблена Федеральним урядом Німеччини, об'єднує чотири директиви: рівноправ'я поколінь, якість життя, соціальна єдність і міжнародна відповідальність. У ній визначено насущні завдання у таких сферах [15]:

1. Фіскальна сталість (стабільний державний бюджет, консолідація державних бюджетів, обмеження росту державної заборгованості задля довгострокового забезпечення дієздатності держави, створення основи для стабільності євро в довгостроковій перспективі і також в масштабах усього Європейського Союзу).

2. Стала господарська діяльність (перехід до низьковуглецевої продукції, раціональне використання сировини і матеріалів, сприяння концепції «Корпоративна соціальна

відповідальність» (КСО), яка поєднує самостійну підприємницьку діяльність з добровільною соціальною відповідальністю, що виходить за межі законодавства).

3. Клімат і енергетика (до 2020 року скоротити викиди парникових газів на 20%, за певних умов – на 30%, збільшити долю поновлюваних видів енергії в загальному енергоспоживанні до 20% і підвищити енергоефективність на 20%; підняти цільовий показник ЄС по захисту клімату до 30%, якщо не пред'являтиметься додаткових вимог по скороченню викидів, забезпечувати надійне, економічне й екологічне енергопостачання, довгострокове зниження енергоспоживання).

4. Стала водна політика (використання води відповідно до принципу сталого розвитку, це міжгалузеве завдання; забезпечити постійний доступ до води за розумною ціною; управління водними ресурсами, водопостачання і санітарія – пріоритетні напрями політики Німеччини у сфері сприяння економічному розвитку).

У Національній стратегії сталого розвитку Німеччини визначені ключові індикатори в 21-й області, вони пов'язані з 38 переважно кількісними цілями. Ці цілі визначають масштаб необхідних дій і відіграють важливу роль при контролі результатів [15]. У Національній стратегії сталого розвитку Німеччини зазначено, що раціональне використання сировини і матеріалів є обов'язковою умовою довгострокового забезпечення конкурентоспроможності і продуктивності підприємств, а також наявності сировини. Тому Німеччина повинна стати однією з провідних країн в плані ресурсоефективності економіки [15]. В першу чергу це стосується енергоспоживання і переходу на поновлювані джерела енергії. Програма, що впроваджується урядом Німеччини у цій сфері, відома за назвою «Energiewende» («Енергетичний поворот») [12]. У таблиці 1 наведено основні засади цієї програми.

Таблиця 1

Основні засади Energiewende в Німеччині*

Законодавство / Програма	Основні засади
Енергетична концепція, 2010 р.	Довгострокове зниження енергоспоживання : До 2050 р. скоротити первинне енергоспоживання на 50% відносно 2008 р. Для цього підвищити енергопродуктивність на 2,1% в рік щодо кінцевого енергоспоживання. Споживання електроенергії скоротити до 2050 р. на 25% відносно 2008 р.; до 2020 р. цей показник повинен скоротитися на 10%. Збільшити в два рази частку будівель, що пройшли санацію з 1 до 2% в рік від загального фонду будівель. Енергоспоживання транспорту скоротити до 2050 р. на 40% порівняно з рівнем 2005 р. Скоротити викиди парникових газів до 2020 р. на 40%, до 2030 р. на 55%, до 2040 р. на 70% і до 2050 р. на 80-95% – порівняно з рівнем 1990 року. Забезпечення надійного, економічного і екологічного енергопостачання – див. Закон EEG.
Закон про поновлювані джерела енергії (EEG), 2012 р.	Просування виробництва електрики від поновлюваних джерел, включаючи вітрову, сонячну енергію і малу гідроенергетику. Впроваджуючи поновлювані джерела енергії (EEG), створити надійну опору енергопостачання : збільшити частку EEG у валовому кінцевому споживанні енергії з 10% в 2010 р. до 60% в 2050 р.; довести частку EEG в електропостачанні мінімум до 80% до 2050 р. Власникам

	сонячних панелей і вітрових парків гарантований доступ до мережі. Гарантована повна компенсація фактичних витрат на конкретну інвестицію, залежно від розміру і технології. Уведення зелених тарифів до енергоустановок різної потужності. Тариф закріплюється на 20 років роботи. Для нових установок тариф зменшується щороку. Тарифи на гідроенергію скорочуються на 1% в рік, на вітрову – на 0,4%, на фотовольтаїку – 0,5% в місяць, на енергію біомаси – на 0,5% в квартал. Мета – зниження ціни поновлюваних видів енергії. З 2014 р. визначено «цільовий коридор» по щорічному збільшенню встановлених фотоелектричних потужностей від 2,5 до 3,5 гВт. Якщо встановлюється більше потужностей, зелені тарифи значно знижуються кожен місяць. У секторі вітроенергетики визначений річний цільовий коридор: 2,4 – 2,6 гВт. Якщо цей діапазон перевищений, подальші зелені тарифи для нових турбін знижуватимуться швидше.
Торгівля викидами	Є головним інструментом Європейського союзу зі зниження викидів парникових газів промисловим і енергетичним секторами, а також авіацією. Система торгівлі викидами (СТВ) встановлює обмеження на викиди у перспективі. Щорічно об'єм дозволених викидів зменшується, що примушує компанії скорочувати викиди шляхом інвестування в заходи енергоефективності або купівлі у інших компаній надлишків дозволів. Таким чином, ця система створює ціну на вуглець.
Закон про поновлювану теплову енергію, 2009 р.	Збільшити частку поновлюваних джерел енергії у виробництві тепла до 14% до 2020 року. Власники нових будівель зобов'язані отримувати певну частину тепла для них від поновлюваних джерел енергії (наприклад, використовуючи сонячні колектори, теплові насоси, котли на деревному паливі), а власники старих будівель отримують фінансову підтримку для модернізації (застосування теплоізоляційних матеріалів або підключення до районної отоплювальної мережі чи станції теплофікації).

*Розроблено автором за даними [12]

Про успішну реалізацію програми Energiewende у Німеччині свідчать факти. Так, оператори енергомережі зобов'язані закуповувати поновлювану енергію, що в результаті привело до зниження вироблення традиційної енергії – таким чином поновлювана енергія безпосередньо заміщає традиційну (рис. 3). На початок 2011 року в країні працювало 17 атомних реакторів; на початку 2015 року в експлуатації знаходилися вже лише 9 реакторів.

«Шведська стратегія сталого розвитку» («A Swedish Strategy for Sustainable Development») була прийнята 2002 року. В ній уряд Швеції визначає економічні, соціальні і екологічні перспективи. Зокрема, визначено, що сталий розвиток в Швеції може бути досягнутий тільки в межах контексту глобальної і регіональної співпраці. Стала політика розвитку, заходи і турботи мають бути mainstreamed, тобто інтегруватися в усі існуючі політичні сфери [9].

Подальша дія на національному рівні потрібна, щоб гарантувати тривалий захист критичних ресурсів, які визначають основу для сталого розвитку. Вони включають природні

ресурси, здоров'я людей, навички і компетенцію, інфраструктуру і створене довкілля. Уряд Швеції зосереджується на чотирьох ключових областях: екологічно керований ріст і добробут, хороше здоров'я – найбільш життєвий ресурс для майбутнього, ясна політика для сталого суспільного планування і стала дитяча і молодіжна політика для старіючого суспільства. Загалом зусилля уряду Швеції охоплюють вісім основних сфер [9]:

- 1) майбутнє довкілля;
- 2) обмеження зміни клімату;
- 3) населення і охорона здоров'я;
- 4) соціальна єдність, добробут і безпека;
- 5) працевлаштування і навчання в суспільстві знань;
- 6) стале економічне зростання і конкурентоспроможність;
- 7) регіональний розвиток і регіональні умови;
- 8) сталий розвиток суспільних (громадських) територій.

«Шведська стратегія сталого розвитку» визначає основні цілі сталого розвитку, а також засоби їх досягнення у кожній сфері. Зокрема, у сфері «майбутнє довкілля» визначено заходи щодо забезпечення нетоксичного навколишнього середовища, збалансованого морського середовища, процвітаючих прибережних територій та островів, збереження біологічної різноманітності. Обмеження зміни клімату мають на меті до 2050 р. знизити викиди CO₂ до рівня нижче на 4,5 тон на душу населення в рік; основні заходи у цій сфері – підвищити податки на викиди вуглекислого газу й понизити податки на використання робочої сили. Кінцева мета шведської екологічної політики – вручити наступному поколінню суспільство, в якому головні екологічні проблеми вирішені.

У сфері «населення і охорона здоров'я» завдання уряду – мотивувати працю людей старшого віку. У сфері «соціальна єдність, добробут і безпека» – інтегрований підхід до зниження рівня злочинності, включити пріоритети зі зниження гендерної нерівності та проголошення рівних прав національних меншин у всі сфери політики. у сфері «працевлаштування і навчання в суспільстві знань» – впровадити план дій для освіти у сфері сталого розвитку, підтримувати наукові проекти і дослідження в області інновацій, зайнятості, соціальних досліджень, навколишнього середовища, сільського господарства, планування просторового розвитку.

В Шведській стратегії акцентується, що сталий економічний розвиток не може бути досягнутий без забезпечення соціальних і екологічних гарантій. Економічні політичні важелі треба застосувати, щоб заохочувати стале споживання і структуру виробництва. З метою забезпечення сталого економічного зростання і конкурентоспроможності шведський уряд здійснює податкову і пенсійну реформи, фінансування розвитку екологічних технологій і дослідницьких робіт, інноваційні проекти. Реалізується програма «стале підприємство». Державні закупівлі сприяли прийняттю суворіших екологічних і соціальних стандартів.

Урядова мета регіонального розвитку – стимулювати рівномірне економічне зростання на всіх територіях Швеції. Відповідно уряд розробив і впроваджує політику лісового господарства, сільськогосподарську політику, регулює рибальський сектор. Була укладена нова норвезько-шведська угода щодо збереження популяції північних оленів.

У «Шведській стратегії сталого розвитку» пріоритети в державному регулюванні надаються економічному стимулюванню, підтримці підприємництва, що розвивається в напрямі еколого-орієнтованого суспільного виробництва. Екологічно-економічні цілі досягаються з використанням таких регулятивних механізмів [5, с. 211]:

- 1) пряме державне регулювання (нормативно-правові, адміністративно-контролюючі і заохочувальні заходи, пряме регламентування та ін.);
- 2) економічне стимулювання через застосування ринкових механізмів;
- 3) змішані механізми, які поєднують два підходи.

Розроблений та реалізується механізм фінансового забезпечення такого регулювання (внутрішні нагромадження, кошти бюджетних фондів, вітчизняні й зарубіжні еко-інвестиції, кредити, цільові гарантії тощо). Велике значення надається також соціально-екологічній культурі, освіті, вихованню і просвітництву [5, с. 212].

Генеральним завданням «Стратегії урівноваженого розвитку Польщі» (1999 р.) є забезпечення щорічного зростання економіки до 5%, а також цільове збільшення ефективності використання сировини, палива, природних ресурсів у чотири рази, при одночасному збереженні територіальної та екологічної безпеки країни, утримання суверенітету, дотриманні правових і оздоровчо-медичних засад у соціальній сфері. Дана стратегія розширила поняття середовища на такі сфери як доступ до освіти і культурний розвиток [20]. Протягом останніх 15 років на виконання стратегії було обмежено забруднення, яке спричиняли 80 найбільших промислових «отруювачів» середовища. Одним з пріоритетів державного регулювання у Польщі є лісове господарство, на даний час воно повністю перейшло на природоохоронне функціонування згідно з принципами сталого розвитку. Понад 28% площі держави займають ліси; Польща зберегла значні простори з багатою біо-різноманітністю, що позитивно вирізняє її на тлі інших держав Європейського Союзу. В країні діє 23 національних природних парки [10].

Також важливим для уряду завданням стала охорона ґрунтів і рекультивация територій, що деградують; за оцінками в Польщі близько 65 тис. га таких територій, у 2006 році рекультивации було піддано 1,5 тис. га. Викликом для уряду є питання обмеження тепличних газів. Прийнята відповідна стратегія 2003 року закладає редукцію емісії тепличних газів на рівні 40% до 2020 року. З метою раціонального регулювання водними запасами було вкладено близько 60 млрд. злотих до 2015 року. Завдання впровадження екологічних податків найбільшою мірою знайшло своє виявлення у максимальній, в Євросоюзі, ставці за забруднення повітря – 256,12 злотих/кг (80 тис. євро за тону) [20].

Не залишив осторонь Польський уряд енергетику, але, на жаль, у цій сфері є значні розбіжності між політичними деклараціями і фактичним станом. На перешкоді упровадженню поновлюваних джерел в економіку країни стоять недосконале регулювання ринку енергії, а також брак інвестицій, в тому числі – у передавальну мережу. Малоєфективними виявилися і юридично-організаційні заходи у сфері відходів [10]. Перешкодами у комплексному виконанні «Стратегії урівноваженого розвитку Польщі» є: недостатня координація між діями окремих міністерств, незначна увага господарських відомств до екологічних проблем, розбіжність між назвою і змістом прийнятих документів. Така ситуація значною мірою нагадує вітчизняну політику щодо сталого розвитку.

У вітчизняній стратегії сталого розвитку «Україна-2020» (2015 р.) наголошується на пріоритетності забезпечення сталого зростання економіки екологічно невиснажливим способом. Програма, окрім іншого, передбачає перехід до енергоефективного та енергоощадного використання та споживання енергоресурсів із впровадженням інноваційних технологій [8].

Для успішної реалізації засад та вирішення проблем сталого розвитку в Україні необхідні:

- зміна пріоритетів у розробці економічної, промислової, енергетичної, сільськогосподарської політики. Необхідно удосконалити систему рентних платежів, активізувати розвиток малого бізнесу, залучати інвесторів, в першу чергу – внутрішніх;
- удосконалення нормативної бази щодо сталого розвитку країни в цілому і регіонів зокрема; надання більших прав органам місцевого самоврядування;
- модернізація економіки на засадах енергоощадності і досягнення енергетичної незалежності; реструктуризація атомної та вугільної галузей, підвищення енергоефективності та стратегічний розвиток сектора поновлюваної енергетики (вітрової, сонячної, біогазової); спрямування вирішення проблеми відходів в енергетичне русло;
- реформування зовнішньої політики, особливо щодо імпорту / експорту. В даний час український ринок переповнений імпортними товарами, більшість з яких можуть бути замінені товарами вітчизняного виробництва;
- використання новітніх технологій для інформаційного забезпечення програм сталого розвитку, створення баз даних і моделювання локальних соціально-економічних та екологічних систем.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Уряди країн – членів Євросоюзу здійснюють державне регулювання сталого розвитку за допомогою розроблених стратегій, програм, нормативних актів. Завдяки упровадженню механізмів та інструментів державного регулювання вдалося досягти значних успіхів у реалізації національних стратегій сталого розвитку.

Так, урядом Німеччини на виконання національної стратегії розроблена і активно впроваджується програма, що передбачає згортання ядерної енергетики, скорочення енергоспоживання, перехід на поновлювані джерела енергії. З 17 атомних реакторів, які працювали в країні на початок 2011 року, до початку 2015 року було закрито 8 реакторів. Відбувається процес зниження вироблення традиційної енергії і заміщення її поновлюваною енергією. Частка поновлюваних джерел у виробництві електроенергії збільшилася з 4,2% у 1995 році до 16,1% у 2010 році і 26,2% у 2014 році. Надане право пріоритетного доступу енергії з поновлюваних джерел до електромереж. У 2014 році в Німеччині 16,2% чистого об'єму електропостачання було отримано шляхом когенерації (96 ТВт). Приблизно половина цієї електроенергії вироблена енергетичними установками, третина – індустрією, решта – дрібнішими установками. Крім того, когенераційні установки покривають до 20% пікового споживання 2015 року (200 ТВт). Енергоємність економіки Німеччини зменшилася з 0,853 кгне/1000 дол. у 2000 р. до 0,367 кгне/1000 дол. у 2014 р. Завданням програми було скоротити викиди на 21% від рівня 1990 року до кінця 2012 року, проте держава перевиконала свої цілі по зниженню викидів і добилася зниження на 24,7%, у кінці 2014 року скорочення досягло 27%. Будуються пасивні будинки, в порівнянні зі звичайним будинком витрати на тепло у ньому скорочені на 90% [12]. Іспанія була першою країною, яка реалізувала заходи по стимулюванню виробництва енергії із поновлюваних джерел, а саме – «зелені» тарифи на постачання вітрової та сонячної електроенергії. Обсяг виробництва електроенергії на сонячних електростанціях становить 7 тис. ГВт/год., на вітроенергетичних станціях – 45 тис. ГВт/год. Частка поновлюваних джерел енергії в загальному енергобалансі країни складає 31,5%, у сфері опалення і охолодження – 13,5%, у транспортній сфері – 6%.

Австрія стала піонером у сфері модернізації будинків щодо енергетичного забезпечення. Завдяки державному субсидіюванню були реконструйовані опалювальні системи будинків, в результаті викиди парникових газів були знижені на 34% порівняно з

1990 роком [5, с. 18]. У Великобританії на початок 2015 року загальний обсяг сонячної електроенергії відповідав у еквіваленті потребам в електроенергії 2 млн. будинків. Лише протягом 2012-2013 років виробництво електроенергії з поновлюваних джерел зріс на 30% і склав 13,9% валової потреби.

Данія сьогодні є взірцем у сфері впровадження «зелених» технологій, сталого розвитку суспільства й «озеленення» енергетичної системи, яка інтегрує майже третину поновлюваних джерел енергії. Данія сконцентрувала свої зусилля на вітровій енергетиці, одночасно відмовившись від атомної. Надходження від енергетичних податків, які сплачують компанії та домовласники, інвестуються в нові проекти з поновлюваної енергії (сонячна й біопаливна енергетика).

Новий член ЄС – Польща – останнім часом почала більше уваги приділяти питанням екології, зокрема у сфері відходів. Якщо в 2005 році лише 7% муніципальних відходів поступали на вторинну переробку, то на початок 2015 року – вже більше 20% [12]. Польща рухається по шляху економіки замкнутого циклу, коли відходи переробляються або ж спалюються, тим самим захоронення відходів зводиться до мінімуму. Наразі будується мережа ТЕЦ на основі спалювання не перероблених відходів.

Подальші дослідження варто зосередити на аналізі вітчизняного нормативно-правового та організаційного забезпечення реалізації стратегії сталого розвитку, моніторингу виконання щорічних планів дій реалізації стратегії.

Література.

1. Антонова Л. В. Енергетична політика європейського союзу: шлях до якісного та безпечного майбутнього / Л. В. Антонова // Публічне управління та митне адміністрування. – 2015. – № 2 (13). – С. 42-49.
2. Дегтярьова І. Б. Економічні та фінансові інструменти забезпечення сталого регіонального розвитку: досвід ЄС / І. Б. Дегтярьова, О. І. Мельник, Я. В. Романченко, 2014 // Mechanism of Economic Regulation. – 2014. – № 3. – С. 18-27. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Mre_2014_3_4.
3. Евдокимов В.В. Анализ устойчивого развития стран большой семерки / В.В. Евдокимов // Проблемы теории та методологии бухгалтерського обліку, контролю і аналізу. – 2012. – Вип. 1(22). – С. 109-121.
4. Омаров Ш. А. О. Науково-практичні аспекти впровадження концепції сталого розвитку: зарубіжний і вітчизняний досвід // Проблеми економіки. – 2014. – № 4. – С. 61-67.
5. Салатюк Н.М. Зарубіжний досвід регулювання природокористування та охорони навколишнього середовища / Н.М. Салатюк // Наукові праці НУХТ. – 2010. – № 36. – С. 210–214.
6. Статистична інформація / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
7. Стоян О. Ю. Міжнародний досвід державного регулювання та стимулювання розвитку відновлювальної енергетики // Вісник Чернігівського державного технологічного університету. – 2014. – № 4 (76). – С. 320-326.
8. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» : схвалена Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
9. A Swedish Strategy for Sustainable Development – Economic, Social and Environmental [Electron. resource]. – Mode access:

<http://www.government.se/contentassets/3f67e0b1e47b4e83b542ed6892563d95/a-swedish-strategy-for-sustainable-development-summary>.

10. Brochocka A. Zasady zrównoważonego rozwoju w świetle polityki ekologicznej państwa / A. Brochocka [Electron. resource]. – Mode access: http://kpsw.edu.pl/pobierz/wydawnictwo/re6/a_brochacka.pdf.

11. Consumption of energy / Eurostat Statistic explained [Electron. resource]. – Mode access: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Consumption_of_energy.

12. Energy Transition. The Germany Energiewende [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://energytransition.de/>.

13. European sustainable development network [Electron. resource]. – Mode access: <http://www.sd-network.eu/>.

14. Mainstreaming sustainable development – The Government’s vision and what this means in practice [Electron. resource]. – Mode access: <https://www.gov.uk/government/publications/mainstreaming-sustainable-development-the-government-s-vision-and-what-this-means-in-practice>.

15. Nachhaltigkeits-strategie für Deutschland [Electron. resource]. – Mode access: www.nationale-nachhaltigkeitsstrategie.de.

16. Official Document System of the United Nations [Electron. resource]. – Mode access: <https://documents.un.org/prod/ods.nsf/home.xsp>.

17. Our Common Future. Lecture of the International Commission on Environment and Development (1987) [Electron. resource]. – Mode access: http://www.channelingreality.com/Documents/Brundtland_Searchable.pdf.

18. Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992 (United Nations publication, Sales No. E.93.I.8 and corrigenda), vols. I-III. [Electron. resource]. – Mode access: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>.

19. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015 [Electron. resource]. – Mode access: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&referer=/english/&Lang=E.

20. Strategia Zrównoważonego Rozwoju Polski do 2025 roku, Wytyczne dla resortów opracowujących strategie sektorowe [Electron. resource]. – Mode access: <http://www.access.zgwrp.org.pl/materialy/dokumenty/StrategiaZrównoważonegoRozwojuPolski/index1.html>.

УДК 32.019.52

Карпа Марта*докторант кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування
ЛРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.***ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ:
ПРИНЦИПИ ТА ПІДХОДИ ДО ЇХ КЛАСИФІКАЦІЇ**

Здійснено теоретико-методологічна розробка такого поняття, як принцип публічної служби» у контексті інституціоналізації публічної влади в Україні. Визначено поняття «принцип публічної служби» та узагальнено основні принципи публічної служби. Подано класифікацію принципів за інституційним та організаційним підходами; за функціональним навантаженням; за правовими нормами. Виокремлено поняття «предмет принципу» та сформовано методологічну основу для аналізу принципів за предметною ознакою. Представлено та проаналізовано основні принципи публічної служби, які існують у чинному законодавстві України.

Ключові слова: публічна служба, принципи публічної служби, предмет принципу публічної служби.

Marta Karpa*doctoral Candidate of the Personnel Policy and Civil Service Department,
LRIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration***PUBLIC SERVICE FUNCTIONING:
PRINCIPLES AND APPROACHES TO ITS CLASSIFICATION**

The theoretical and methodological development of such concept as "public service principle" in the context of institutionalization of public authority in Ukraine is carried out. The concept of "public service principle" is defined and basic principles of public service are generalized. The classification of principles according to institutional and organizational approaches is given; by the functional load; according to legal norms. The concept of "the subject of the principle" is outlined and the methodological basis for the analysis of principles on the subject basis is formed. The basic principles of public service, which exist in the current legislation of Ukraine, are presented and analyzed.

Key words: public service, principles of public service, the subject of principle of public service.

Карпа Марта*докторант кафедри регіонального управління и местного самоуправления
ЛРИГУ НАГУ при Президенте Украины, к.гос.упр.*

ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ: ПРИНЦИПЫ И ПОДХОДЫ К ИХ КВАЛИФИКАЦИИ

Осуществлено теоретико-методологическая разработка такого понятия, как "принцип публичной службы" в контексте институционализации публичной власти в Украине. Определено понятие "принцип публичной службы" и обобщены основные принципы публичной службы. Представлена классификация принципов по институциональным и организационным подходам; по функциональной нагрузкой; по правовым нормам. Выделены понятие «предмет принципа» и сформировано методологическую основу для анализа принципов по предметному признаку. Представлены и проанализированы основные принципы публичной службы, которые существуют в действующем законодательстве Украины.

Ключевые слова: публичная служба, принципы публичной службы, предмет принципа публичной службы.

Постановка проблеми. Становлення публічної служби в Україні вимагає детального вивчення та дослідження. Демократичні процеси у світовій практиці функціонування влади та суспільства все більше скорочують дистанцію між громадянином та державою. На арену глобального управління виходить абсолютно нова форма управління для України – публічна служба. Актуальність цієї проблематики зумовлена недосконалим методологічним забезпеченням становлення публічної служби в Україні. У статті зазначені основні методологічні проблеми, пов'язані з становленням та розвитком публічної служби в Україні.

Існуючі фрагментарні дослідження окреслюють лише окремі аспекти становлення публічної служби в Україні. На сьогодні практично відсутнє комплексне систематизоване дослідження теоретичних основ функціонування публічної влади, здійснення публічної політики, проходження публічної служби. Принципи управління широко дослідженні науковцями, досліджена їх суть, види тощо. В Україні законодавчо закріплені деякі принципи державної влади, принципи самоврядної влади, принципи окремих служб та громадських утворень [1–4]. Загалом, такі принципи можна вважати правовими, оскільки вони закріплені законодавчими актами. Теоретично-методологічна основа для дослідження цього поняття має міждисциплінарне спрямування та потребує подальшого вдосконалення. Частково для цілей дослідження можна використати існуючі методологічні підходи у науці управління, філософії, економіці, формальній логіці.

Метою статті є вивчення та визначення поняття «принцип публічної служби». Об'єктом дослідження є теоретико-методологічна основа функціонування публічної служби. Предметом дослідження є принципи здійснення публічної служби. Основними завданнями статті є: дослідити поняття «принцип публічної служби»; виявити критерії, за якими можна згрупувати принципи; віднести основні принципи публічної служби до існуючих у науці методологічних підходів; провести класифікацію принципів публічної служби; здійснити аналіз діючих у законодавчому полі України основних принципів.

Аналіз останніх досліджень. Питанням становлення та функціонування публічної служби присвячені праці сучасних дослідників – В. Авер'янова, Е. Афоніна, С. Вирового,

І. Грицяка, О. Лазор, В. Малиновського, О. Оболенського, Г. Ситника та інших. Однак проблеми становлення інституту публічної служби вимагають вивчення методологічної основи для побудови структури публічної влади та публічної служби, систематизації публічних функцій, обґрунтування та визначення понятійно-категорійного апарату здійснення публічної служби. Питання вивчення принципів публічної служби найперше передбачає аналіз наукових підходів до вивчення принципів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування як основних складових публічної служби.

Новизна дослідження полягає у:

- розкритті поняття «принцип публічної служби»;
- використанні структурно-функціонального аналізу для вивчення критеріїв щодо розподілу предметів принципів;
- використанні інституційного та організаційного підходів для вивчення предметів принципів;
- поділі принципів публічної служби за функціональним навантаженням та за правовими нормами;
- представленні характерних узагальнюючих ознак принципів публічної служби.

Аналіз теоретичних та методологічних основ становлення публічної служби дасть змогу вдосконалити чітку методологію публічної політики; становлення, проходження та функціонування публічної служби; поглибити процеси демократизації та гласності у суспільстві. Найбільш суттєве значення у розвитку теоретичних основ матиме теоретико-методологічна розробка такого поняття, як «принцип публічної служби» у контексті інституціоналізації публічної влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. З метою визначення дефініції «принцип публічної служби», насамперед зазначимо основні визначення та підходи до трактування понять «публічна служба» та «принцип». У сучасних наукових дослідженнях часто трапляються різноманітні категорії та визначення, що так чи інакше пов'язані з поняттям «публічна служба», зокрема: публічна влада, публічні послуги, публічне право, публічні функції тощо. На сьогодні існує визначення поняття публічної служби, яке законодавчо закріплене у Кодексі адміністративного судочинства України. Відповідно до нього, публічна служба - це «діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [5]. Визначено також, що публічна служба - це набагато ширше поняття, що включає також діяльність інших суб'єктів, зокрема установи, організації, підприємства будь-якої форми власності, тільки у тому випадку, коли вони виконують функції публічної адміністрації відповідно до чинного законодавства [6]. Таке визначення, на нашу думку, буде доцільним лише у тому випадку, коли за суб'єктом здійснення публічної служби будуть законодавчо закріплені публічні функції та наданий спеціальний статус, що передбачає обов'язки щодо виконання таких функцій, відповідальність за їх здійснення, надає статус публічного службовця для працівників таких служб. Доцільно зазначити, що публічні функції притаманні не тільки суб'єктам публічної адміністрації, але й іншим суб'єктам, а саме: державним та комунальним (муніципальним) організаціям, підприємствам. Специфіка режиму роботи, завдань, фінансування та інших елементів діяльності достатньо відрізняються у приватному та публічному секторах, тому залежно від обсягу публічних функцій поняття публічної служби може розширюватися [7]. У подальшому дослідження питання інституціоналізації публічної служби в Україні залишається відкритим.

У науці не існує одного чіткого визначення поняття «принцип». Принцип - термін латинського походження (від лат. *ргіпсіріит* – основа, начало, засади), що дослівно означає «основне, вихідне положення якої-небудь теорії, вчення, науки» [8]. Часто поняття «принцип» ототожнюють з поняттям «засади». Так, в Основному Законі України перший розділ має назву «Загальні засади» та визначає основи функціонування держави та суспільства. Деякі статті трактують загальні основи як «засади», наприклад ст. 6 вказує, що «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову»; у ст. 15 зазначено про те, що суспільне життя в Україні ґрунтується «на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності»; ст. 132 визначає, що «територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей» тощо; ст. 129 визначає «основні засади судочинства, серед яких є: законність; рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; забезпечення обвинуваченому права на захист; гласність судового процесу» та ін. Інші статті зазначають про дію принципів, а саме «принцип верховенства права» (ст. 8); ст. 125 вказує на побудову системи судів загальної юрисдикції в Україні «за принципами територіальності і спеціалізації» тощо [9].

У цьому дослідженні ми базуємось на законах формально-логічної методології і вважаємо, що принципи у науковому пізнанні вказують на фундаментальну закономірність, часто є за своєю суттю ідеями та законами. Існує також твердження що принцип являє собою узагальнення досвіду, фактичних закономірностей. Отже, принципам притаманна така характерна риса, як наявність ідейної ознаки та звичайного знання, побудованого на емпіричному досвіді, узагальненні фактів. Часто трапляється перехід принципу у форму фундаментального знання з подальшим переходом у закон теоретичного пізнання. Тому теоретико-методологічне вивчення суті принципів у контексті цього дослідження дасть змогу розмежувати різні поняття, зокрема принципи публічної служби.

Предметом принципів публічної служби можуть бути різні поняття та процеси, що функціонують у системі публічної служби. Найперше потрібно вибрати критерії, за якими можна розподілити предмети. Для цього використаємо загально-філософські аспекти науки управління, зокрема логіко-гносеологічний підхід. Саме залучення методів дедукції, структурно-функціонального аналізу, системного аналізу сприяє визначенню основних критеріїв. Оскільки принципи публічної служби за типом наукового пізнання становлять ідею та закономірності, виокремимо такий критерій, як інституційний. За *інституційним підходом* предметами принципів публічної служби є:

- сутність публічної служби загалом;
- закономірності здійснення публічної служби;
- взаємовідносини, зв'язки, що виникають між суб'єктами публічної служби;
- ідеї, цінності, положення, установки, відповідно до яких функціонує публічна служба;
- вимоги, правила, які регулюють питання здійснення публічної служби та забезпечення дотримання прав та свобод людини одночасно;
- вимоги до статусу суб'єктів публічної служби та статусу публічного службовця тощо.

Організація публічної служби, діяльність органів публічної служби, публічних службовців, функціонування складових елементів системи публічної служби, їх

взаємозв'язків передбачають використання організаційного критерію для групування предметів принципу. Основними предметами принципів публічної служби є:

- організація публічної служби;
- системність функціонування публічної служби;
- розподіл публічних функцій між суб'єктами публічної служби;
- розподіл повноважень та завдань між суб'єктами публічної служби;
- організація роботи публічних службовців;
- проходження публічної служби тощо.

Характерними узагальненими ознаками принципів у публічній службі мають бути:

- об'єктивне відображення здійснення служби, її основи;
- відповідність усім установчим основам суб'єктів здійснення публічної служби;
- відображення діяльності щодо здійснення управлінської дії, виконавчої дії та дії посадових осіб публічної служби;
- відповідність конституційним та інших законодавчо закріплених нормам;
- сервісний тип здійснення публічної служби;
- політична нейтральність тощо.

Отже, враховуючи наведені притаманні для принципів предмети та основні ознаки, можна узагальнити та вважати, що принципи публічної служби - це ідеї, закономірності, положення, основа процесу функціонування публічної служби, які стосуються завдань, способу здійснення публічної служби та є закріплені в нормах права. Оскільки діяльність публічної служби спрямована на служіння народу України, здійснює сервісні функції та певні управлінські дії, принципи її діяльності повинні відповідати конституційним та іншим законодавчо закріпленим нормам, а для цього доцільно усі принципи також закріпити у нормах права.

Вагомим у дослідженні суті принципів публічної служби потрібно вважати їх функціональне навантаження. За цим критерієм принципи публічної служби можна поділити на основні, організаційні, правові.

До *основних принципів* належать ті, які відображають основу здійснення публічної служби, її основні завдання та ознаки. Зазвичай, такі принципи закріплюють у нормативних актах, як правило у законах. До основних принципів належать:

- демократизм;
- відкритість перед суспільством. Як правило, у світовій практиці мається на увазі інформаційна відкритість про послуги, які надаються службами, їх фінансування, доступність усієї інформації громадянам. Також цей принцип передбачає доступний цивільний контроль з боку суспільства;
- професіоналізм;
- законність;
- повага та дотримання прав і свобод людини та громадянина;
- централізація управління тощо.

У табл. 1 наведено основні принципи деяких складових елементів публічної служби в Україні. Аналіз поданих статей чинного законодавства України вказує на певну невідповідність їх належності до основних. Наприклад, такі принципи як «правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність в межах повноважень», «персональна відповідальність за виконання службових обов'язків», «судовий захист прав місцевого самоврядування» за своїм функціональним навантаженням важко вважати основними.

Натомість, такі основні принципи, як «законність», «демократизм», «служіння народу України» тощо часто відсутні у чинних нормативних актах.

Таблиця 1

Основні принципи публічної служби (витяги із законодавства України)

Закон України «Про державну службу». Стаття 4. Принципи державної служби	Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Стаття 4. Основні принципи місцевого самоврядування	Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Стаття 4. Основні принципи служби в органах місцевого самоврядування	Закон України «Про місцеві державні адміністрації». Стаття 3. Принципи діяльності місцевих державних адміністрацій	Закон України «Про органи самоорганізації населення». Стаття 5. Принципи організації та діяльності органу самоорганізації населення
1) верховенства права; 2) законності; 3) професіоналізму 4) патріотизму; 5) добросовісності; 6) ефективності 7) забезпечення рівного доступу до державної служби; 8) політичної неупередженості; 9) прозорості; 10) стабільності [10].	- народовладдя;	служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів; верховенства права, демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; гласності; пріоритету прав та свобод людини і громадянина; рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки; професіоналізму,	відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність; верховенства права; законності; пріоритетності прав людини; гласності; поєднання державних і місцевих інтересів [13].	законності; гласності; 3) добровільності щодо взяття окремих повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради; 4) територіальності; 5) виборності; 6) підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами; 7) підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед жителями, які обрали орган самоорганізації населення;

		компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків; дотримання прав місцевого самоврядування; правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування; захисту інтересів відповідної територіальної громади; фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; самостійності кадрової політики в територіальній громаді [12].		8) фінансової та організаційної самостійності [14].
	- гласності;			
	- колегіальності;			
	поєднання місцевих			
	і державних			
	інтересів;			

	- виборності;			
	- правової,			
	організаційної та			
	матеріально-			
	фінансової			
	самостійності в			
	межах			
	повноважень,			
	визначених цим та			
	іншими законами;			
	- підзвітності та			
	відповідальності			
	перед			
	територіальними			
	громадами їх			
	органів			
	та посадових осіб;			
	- державної			
	підтримки та			
	гарантії місцевого			
	самоврядування;			
	- судового захисту			
	прав місцевого			
	самоврядування			
	[11]			

До *організаційних* принципів належать такі, як:

- розподілу праці, повноважень, компетенції суб'єктів здійснення служби;
- принцип підпорядкованості, ієрархії. Кожна складова системи публічної служби займає своє місце у структурі системи публічної служби, а також принцип підпорядкованості передбачає наявність власної структури з внутрішніми взаємозв'язками структурних елементів. За цим принципом потрібно проаналізувати горизонтальні, вертикальні та інші види зв'язків між елементами системи;
- принцип самостійності. Кожна відповідна служба має законодавчо закріплені статус на повноваження та діє в межах відповідної компетенції, а також самостійно надає публічні послуги населенню та здійснює публічні функції;
- принцип безперервної діяльності. Сервісний тип публічної служби передбачає постійне надання послуг громадянам. Тому статус служби, яка набуває статусу публічної, має передбачати виконання публічних функцій на постійній основі, а також має бути законодавчо передбачений механізм постійного виконання публічних функцій у випадках зміни статусу, відмови, припинення надання публічних послуг певною службою;
- принцип спеціалізації складових служб;

- принцип системності. Для суспільства важливо розуміти та уявляти усю систему публічної служби, основні її функції та функції її складових, отримувати доступну і зрозумілу інформацію;

- принцип інтерактивності. З розвитком технологій більш актуальними стають питання миттєвого забезпечення доступом до інформації, можливістю замовлення та отримання послуг через Інтернет тощо;

- принцип контролю. Як правило, з розвитком громадянського контролю все більшу увагу дослідники приділяють контролю з боку суспільства, так званого цивільного контролю, його концептуальне та нормативне закріплення;

- організаційно-функціональні принципи. Такі принципи сформовані за критерієм функціонального навантаження та направлені на виявлення причинно-наслідкових зв'язків між суб'єктами публічної служби.

За *правовими нормами* доцільно виокремити такі нормативні принципи:

- конституційні принципи: рівність перед законом, вища соціальна цінність людини, народний суверенітет, державний суверенітет, республіканізм, демократизм, унітаризм, соціальна держава, правова держава, світська держава, поділ влади, верховенство права, законність, гласність, визнання міжнародно-правових стандартів [15]. Для цих принципів характерною є вища юридична сила (навіть у порівнянні з іншими нормами Конституції), фундаментальність, найвищий ступінь абстрактності, універсальність, підвищена стабільність, ідеологічна нейтральність, конституційна форма закріплення, системність;

- спеціально-правові: для визначення спеціального статусу, для визначення спеціальних функцій, для призначення спеціального статусу службам та посадовим особам тощо. Як правило, такі принципи закріплені окремими нормативними актами, які регулюють діяльність такої служби, вказують на основні принципи здійснення служби, забезпечують спеціальний статус служби та її посадових осіб [16 - 20];

- врахування конкретної правової культури та правового досвіду держави, діючої системи правового регулювання.

Звичайно, при розгляді принципів публічної служби як галузі науки управління фахівці не акцентують увагу на закріпленні принципів у нормах права. Та при розгляді публічної служби як системи конкретних служб з чітко визначеною нормативною базою для забезпечення їх функціонування необхідно більше уваги приділяти нормативному забезпеченню основних положень функціонування системи публічної служби загалом та її принципів зокрема.

Висновки.

Отже, основними висновками є такі положення:

- у дослідженні розкрито принципи публічної служби як ідеї, закономірності, положення, основа процесу функціонування публічної служби, які стосуються завдань, способу здійснення публічної служби та закріплені в нормах права. Вагомим у дослідженні суті принципів публічної служби потрібно вважати їх функціональне навантаження. За цим критерієм принципи публічної служби можна поділити на основні, організаційні, правові;

- здійснено узагальнення основних принципів публічної служби за предметною ознакою. Визначено, що основними предметами принципів публічної служби є: організація публічної служби; системність функціонування публічної служби; розподіл публічних функцій між суб'єктами публічної служби; розподіл повноважень та завдань між суб'єктами публічної служби; організація роботи публічних службовців; проходження публічної служби. ;

- запропоновано поділ принципів за інституційним та організаційним підходами; за функціональним навантаженням; за правовими нормами. А саме, за правовими нормами: конституційні принципи, спеціально-правові, принципи врахування конкретної правової культури та правового досвіду держави, діючої системи правового регулювання. За організаційним підходом основу поділу принципів становлять: організація публічної служби, діяльність органів публічної служби, публічних службовців, функціонування складових елементів системи публічної служби, їх взаємозв'язків. За інституційним підходом основу поділу принципів становлять: ідеї, цінності, положення, установки, відповідно до яких функціонує публічна служба, її сутність, взаємовідносини суб'єктів, їх статусні характеристики;

- представлено основні принципи публічної служби, які існують у чинному законодавстві України (з використанням Законів України: «Про державну службу», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», «Про органи самоорганізації населення»).

Зазначені питання вказують на актуальність зазначеної проблематики, а саме на методологічні проблеми, які стоять при розгляді питання становлення публічної служби в Україні, на практично відсутнє нормативне забезпечення функціонування публічної служби. Подальша методологічна розробка цієї проблематики ставить перед дослідниками такі завдання, як: методологічне забезпечення публічної служби; визначення понятійно-категорійного апарату для обслуговування абсолютно нової для України системи служби, яку вимагає суспільство на сучасному етапі розвитку; здійснення відповідного розподілу служб для виконання публічних функцій; чіткого розподілу повноважень між ними.

Література.

1. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
3. Про службу в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Закон України №2493-III від 07.06.2001 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&nreg=2493-14>.
4. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.01.1999 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1999. – № 20/21. – Ст. 190.
5. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 2005. – № 35 - 37. – Ст. 446.
6. Концепція адміністративної реформи в Україні [Текст]. – К. : ДВІ ІІІ Міннауки України, 1998. – 62 с.
7. Авер'янов В. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні / В. Авер'янов // Юридичний журнал [Електронний ресурс]. – 2005. – № 8. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php>.
8. Ожегов С. И. Словарь русского языка [Текст] / С. И. Ожегов ; под ред. чл.- кор. АН СССР Н. Ю. Шведовой. – 17-е изд., стереотип. – М. : Русский язык, 1985. – 797 с.
9. Конституція України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
10. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
12. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-ІІІ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
13. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-ХІV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
14. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 2001. – № 48. – Ст. 254.
15. Конституція України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
16. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації : Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 2006. – № 30. – Ст. 258.
17. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : Закон України від 02.06.2016 № 1403-VІІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1403-19>.
18. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VІІІ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
19. Про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту : Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 2009. – № 29. – Ст. 398.
20. Про Державну спеціальну службу транспорту : Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. – 2004. – № 19. – Ст. 269.

УДК 351: 81`23

Anastasia Kovalevska
*communications Department Leading Specialist,
Project Management Department Senior Lecturer,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Philology*

NEURO-LINGUISTIC PROGRAMMING IN PUBLIC COMMUNICATIONS: OBJECTIVES AND SPECIFICITY

The article is dedicated to highlighting the potential of neuro-linguistic programming (NLP) as the brand new branch of linguistic suggestion research in the public (social) communications network. A special emphasis is made on NLP postulates – the basic rules this modern humanitarian knowledge sphere is functioning by. In the network of NLP, the very suggestion phenomenon reconstruction has a complex nature, and is particularly actualized in mass communications paradigm being the state's information sphere representative.

Key words: neuro-linguistic programming, NLP, NLP postulates, suggestion, linguistic suggestion, linguistic influence, mass media, mass communications, social communications, state informational sphere.

Ковалевська Анастасія
*провідний фахівець відділу комунікацій,
старший викладач кафедри проектного менеджменту
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.філол.н.*

НЕЙРОЛІНГВІСТИЧНЕ ПРОГРАМУВАННЯ В СОЦІАЛЬНИХ КОМУНІКАЦІЯХ: ЗАВДАННЯ ТА СПЕЦИФІКА

Статтю присвячено висвітленню потенціалу нейролінгвістичного програмування як новітньої галузі дослідження лінгвістичної сугестивності в рамках публічних (соціальних) комунікацій. Особливу увагу приділено постулатам НЛП – основним правилам функціонування цієї модерної сфери гуманітарного знання, в межах якої реконструкція феномену сугестії має комплексний характер і актуалізується, почасти, у парадигмі ЗМК як репрезентанта інформаційної сфери держави..

Ключові слова: нейролінгвістичне програмування, НЛП, постулати НЛП, сугестія, лінгвістична сугестивність, мовний вплив, ЗМІ, засоби масової комунікації, соціальні комунікації, інформаційна сфера держави.

Ковалевская Анастасия

*ведущий специалист отдела коммуникаций,
старший преподаватель кафедры проектного менеджмента
ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины, к.филол.н.*

НЕЙРОЛИНГВИСТИЧЕСКОЕ ПРОГРАММИРОВАНИЕ В СОЦИАЛЬНЫХ КОММУНИКАЦИЯХ: ЗАДАНИЯ И СПЕЦИФИКА

Статья посвящена освещению потенциала нейролингвистического программирования как новой области исследования лингвистической суггестивности в рамках публичных (социальных) коммуникаций. Особое внимание уделено постулатам НЛП - основным правилам функционирования этой современной сферы гуманитарного знания, в рамках которой реконструкция феномена суггестии имеет комплексный характер и актуализируется, в частности, в парадигме СМК как репрезентанта информационной сферы государства.

Ключевые слова: нейролингвистическое программирование, НЛП, постулаты НЛП, суггестия, лингвистическая суггестия, речевое воздействие, СМИ, средства массовой коммуникации, социальные коммуникации, информационная сфера государства.

The modern mass media's influential maxim is considered to be their immanent characteristic (N. Nemyivoda, G. Pocheptsov, V. Rizun), but the suggestive effects implementation specific factors analysis is usually carried out in the psychological and sociological researches, where they are correlated with the individual's / society's psychomental peculiarities, and explained by the modern community's conflictogeneous factors, and the very mass media's heterogeneous nature (S. Boll, Y. Dotsenko, M. McLuhan, M. de Fleur).

Постановка проблемы. On top of that, the influence of mass media as the information sphere representative is produced by the information structuring regularities (i.e. annulling, indefinitizing, finging transformations), which artificially emphasize the information blocks programmed for actual perception (A. Baranov, S. Kara-Murza), as well as by isolating a network of formalized indexes (indexes of iteration, distribution, specificity, predictability in I. Mistryk's statistical parametrization). Such an approach surely expands the understanding of influence phenomenon's elements, but still doesn't unveil its substrate constants, since «their direct explication happens, above all things, on the level of the linguistic connectors carrying out the according influential expansion, what emphasizes the utter importance of analyzing them in detail regarding both the significance of researching the suggestion phenomenon as a whole, and the mass media's role in forming the social opinion», [13, p. 278], which defines the **relevance** of this work.

Мета. The article's **aim** is to highlight and detail the statements of NLP as the brand new verbal suggestion research branch.

The modern mass media's influential potential is the **subject** of the work, while NLP as a tool to investigate it is the **object**.

Виклад основного матеріалу. The modern informational environment produces new communication models, rather to be called «mass communication models» that represent «the social subjects' interaction via mass information exchange with the help of the special means (press, radio, TV, Internet) resulting in the message's being received by the large groups of people at once» [5, p. 118]. The information that is distributed within the mass communication and «produced to be consumed by the mass audience» [8, p. 13] is dubbed a mass one, or a «social» one, considering its social importance [9]. In this aspect, it is essential to emphasize the becoming of such a new term as

«social communications» (SC), which are socially marked, since they provide for an interaction with the socially defined groups of people. In this work, we rely on Prof. V. V. Rizun's opinion concerning the social communications' being «a social interaction system which includes particular ways, manners, means, contacts' establishment and maintenance based on the professional and technological activity, and is aimed at developing, producing, organizing, improving, modernizing the public relations forming between the different social institutions where, from one side, the communication is initiated by the social communication institutions and services, and from the other side – by the organized fellowships (society, social groups) as the full-fledged social interaction participants. SC are formed according to the communication laws, but, just as any technological means, stipulate for the use of the scientific knowledge on generalization, as well as everything that's utilized to organize the social communication affairs» [19], and first of all, the use of developed information technologies as the basic ones in carrying the social interactions in the state's information space out. The information policy is one of the social communications' functioning regulation tools, defined as «the aggregate of the state's main activity directions and means concerning the information obtainment, usage, dissemination and storage» [1], Ukraine's informational safety guaranteeing being one of its top-priority directions.

In this aspect, the scientists have started a complex research of verbal influence and especially media influence utilizing the brand new approaches connected with the paradigms of neuro-linguistic programming, suggestive linguistic etc., the relevance of which has been proved in the fundamental works by T. Kovalevska, G. Pocheptsov and others.

This scientific research continues the development of this circle of problems, and also does rely on the modern scientific paradigms having been mentioned above, since, as it is stated by V. Zvegintsev, «it is the willingness to cooperate with a wide circle of sciences in order to create a noesis tool, which couldn't be granted to the researcher by any of the particular sciences, but which could be developed as a result of joint efforts of a network of sciences, that is one of the main and deeply thoughtful postulates of explanatory linguistics based on the principles of exploration and expansionism» [quoted via 21, p. 19-20].

Neuro-linguistic programming is an essential direction of researching the communicative processes optimization. J. O'Connor and J. Seymour define it as «art and science of the personal mastery» [17, p. 10]. The Ukrainian NLP specialist T. Kovalevska defines this science as «an independent modelling system with the according theoretical basis and practical toolkit, which aims at investigating the human's cognitive structures connected with the specific processes of the reality metatext diacriticizing, as well as the according explication of the verbalized and analogue (non-verbal) structures in polycommunicative models» [12, p. 32]. The «individual's behavioral complexes analyzed through the utilization of numerous strategies, where the philosophic, psychological, linguistic and neurophysiological approaches are united» [ibid] are the object of NLP researches.

NLP's strategies are primarily aimed at «optimizing the communicative processes, and are based on studying of the subjective reflections, analyzing and identifying the human's inner world's elements, and the skill of constructing the positive communicative behavior models, which gains utter significance within the empathic modeling aspect» [ibid], especially due to the increased aggressiveness of the modern information space, and the mass media's role in realizing its aims and tasks within the paradigm of social communications.

The following three basic fundamental ideas, reflected in the very name NLP, are its substrates:

- the «neuro-» part indicates that «any behavior is based on neurophysiological processes, connected with the genetically coded representative systems' influence» [ibid, p. 40];

- the «linguistic» part emphasizes that «the results of the psyche's neurological processes are represented on the verbal and non-verbal codes level» [ibid, p 41], and offers a systematic approach to defining the language's role in the thinking and communication processes, since «almost regardless of what human nature's expressions make the focus of the researcher's work up, these are almost always ones connected with language and communication» [22, p. 88];

- and the «programming» part illustrates that there are certain «behavioral patterns» [12, p. 42], that help us organize our thinking, feelings and beliefs in order to achieve the goals we set, since «one interacts with the environment via his / hers inner programming: the individual reacts to the problems and perceives the new ideas according to one's own psychological programs type, and these programs are different for everyone» [7, p. 24].

Conceptually, NLP is based on «a synthesis of the provisions of Philosophy, Linguistics, Cognitive, Humanistic and Gestalt Psychology and Cognitology, Neurophysiology, enriched with the advanced results of the cybernetic and IT sciences» [12, p. 44].

Within the scientific paradigm of this science, the so-called «postulates» defined as «the parts of NLP's epistemological base; basic tenets on which the other parts of the model rely heavily» [16] are an extremely weighty element. All the NLP researchers emphasize the complex nature of the postulates, but each of them isolates a different number of those. For instance, G. Alder and B. Heather distinguish twenty-one basic principles of NLP, R. Dilts concentrates of two basic conditions, J. O'Connor and J. Seymour utilize three dominant theses, etc. Usually, though, the scientists who are studying neuro-linguistic programming resort to the following ten basic positions, which «are necessary to apperceive and share in order to understand and effectively use the means of NLP» [12, p. 60].

1. The first postulate is the common basic ground of NLP and is as follows: «the map is not the territory». This postulate explains the fact that the human's representative systems (visual, audial, sensory, gustatory and olfactory) are the channels of perceiving the surrounding information, but «their genetic specificity already determines some divergence between the information we acquire and the actual state of things» [ibid, p. 61], scilicet – exhibiting this statement's sense onto the communicative axis – different people perceive and interpret the same situation in a different way, «regarding the cognitive and axiological priorities of their inner world» [11, p. 25]. The famous American scientist Charles S. Jacobs emphasizes that «the only world we could know is the mental one created by the impulses of our neurons, and it is exceptionally subjective... everything we know is our personal version of this world» [6, p. 15].

2. The next basic postulate is formulated by R. Dilts, «life and mind are systemic processes» [7]. This postulate highlights the immanent connection between the human and the environment, where mutual influence, mutual correction and mutual permeation take place, which, in its turn, accentuates the necessity to consider these processes while constructing the according communicative networks, especially in the social media and communication discourses.

3. The «consciousness and body are the parts of one cybernetic system» statement emphasizes the «internally oriented complexity of the individual oneself, who is an indivisible unity of physiology and cognitive and emotional networks» [12, p. 68].

4. The next basic statement – «all of our life experience is coded within the neural system» – connects the human's behavioral complexes with physiology, to wit highlights that «the inner motivations direct the actual behavior» [ibid, p. 71].

5. The «our subjective experience is defined by the five representative systems: visual, audial, sensory, gustatory and olfactory» postulate reflects the «specificity and selective nature of perceptual individuations» [ibid], which also accentuates the necessity of considering these characteristics during the text constructing processes, since there is a dependence between the discourse elements decoding peculiarities and the listener's / viewer's dominant representative systems specificity.

6. The «the substance of the message is the reaction it provokes» postulate emphasizes the «communicative importance of feedback with the interlocutor» [ibid, p. 75], which is most essential for the media messages, since a competently constructed message has to have a clearly defined audience, consider its psycho-emotional and rational dominants, and thus, a predicted reaction of the basic groups.

7. The «there are no defeats, only feedback» statement emphasizes the importance of the «communicator's possessing sensibility and flexibility to utilize in usual and problematic communication» [ibid, p. 76].

8. The next statement, «every behavior bases on a positive intention, it's connected with the primary surrounding», accentuates the «necessity of tolerant treatment towards the other person's behavior, as well as the adequate estimation of the contextual conditions» [ibid, p. 78], and we consider it to be maximally essential for the very functioning of the mass communications in order to meet the empathic requirements in the media communication network.

9. The next basic statement, «each behavior is the choice of the best option out of the ones available at the time being», illustrates the «inner axiomatics of the human behavior, which defines its optimality in the subjective model of the world» [ibid, p. 79].

10. The last, generalizing postulate of NLP, «the Universe is a friendly environment, and is rich with resources», interprets everything that surrounds us, the Universe as a «part of the environment we interact (physically, informationally) or could potentially interact with» [3, p. 55].

Висновки. Thus, the NLP's innovation and creativity lies within the «correct, scientifically well-based combination of the different areas of the humanitarian knowledge, which guarantees a comprehensive understanding of the personal and collective reality perception, and the total human's existence» [12, p. 82]. In this aspect, NLP utilizes the so-called Metamodel of Language which includes the hierarchy of the linguistic elements illustrating the deviant communications zones, and highlighting the communication's problematic segment, which requires specific corrective tactics in order to totally emphaticize the message.

On the other hand, NLP is oriented not only towards optimizing the communication (which is the principal aim of this science), but at carrying out the powerful influential effects of multitier nature: starting with the clear systematics of the verbal suggestogenes presented within the so-called Milton-model, and up to a whole complex of extralinguistic influential markers covering the individual's neuro-physiological and psycho-mental structures, and making it possible to perform the complex strategies of the deep influential reconstructions of predicted nature (i.e., reframing and anchoring techniques). That's why it's considered that the modern NLP theories combine «two basic diametrically opposed directions where its nature is defined either as manipulation, conscious influence into the human's behavior, or as a process of the human's self-organizing, self-programming» [18], which has a productive, positive nature.

Finally, it has to be mentioned that, according to the modern NLP scientists [2, 5, 10, 14, 15, 20, 23, 24, 25], the very ideas of NLP go back to the most ancient times of Antiquity (the sophists, Plato, Aristotle who advocated utilizing both the verbal and non-verbal methods of influencing the individual), were being developed in the Renaissance and New Age philosophy (F. Bacon, R.

Descartes, J. Locke), and improved in the modern philosophic (I. Kant, G. Hegel, A. Schopenhauer), psychological (S. Freud, E. Fromm), informational (C. Shannon, N. Wiener), sociological and other approaches, which gives grounds «gives grounds to formulate a rather paradoxical characteristic of the relevance degree of the topic this science is focused on: for a long time, it's occultly been a part of the numerous sciences' classical problematics, and it's only became known later on, when in the XX century, NLP became a fundamentally new and still typical for the era of mass media's increasing power» [18], as well as for all the communication as a whole, including the mass (social) one, which is a maximally bright representation of the information sphere of both Ukraine and every other world country, as well.

Literature.

1. Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> [доступ 18.04.2017].
2. Алдер Х. НЛП: современные психотехнологии / Х. Алдер – СПб. : Питер, 2000. – 160 с.
3. Бакиров А. Базовые пресуппозиции – весело о важном, или С чего начинается НЛП / А. Бакиров // Вестник НЛП. Современная практическая психология. – 2000. - №2. – С. 11-57.
4. Блакар Р. М. Язык как инструмент социальной власти (теоретико-эмпирические исследования языка и его использования) / Р. М. Блакар // Язык и моделирование социального взаимодействия. - М. : Прогресс, 1987. - С. 88-125.
5. Бориснев С. В. Соціологія комунікації : учеб. Пособие для вузов / С. В. Бориснев. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 270с.
6. Джейкобс С. Чарльз. Нейроменеджмент : Пер. с англ. / Чарльз С. Джейкобс – К. : Companion Group, 2010. – 208 с.
7. Дилтс Р. Моделирование с помощью НЛП / Р. Дилтс. – СПб. : Питер, 2000. – 288 с.
8. Иванов В. Ф. Соціологія масової комунікації: Навч. посібник / В. Ф. Иванов. – К.: Центр вільної преси, 1999. – 212 с.
9. Квіт С. Масові комунікації: Підручник / С. Квіт. – К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2008. – 206 с.
10. Карпенко Олена. Троянські коні телереклами: Мовні маніпуляції / Олена Карпенко. – К. : Смолоскип, 2007. – 114с.
11. Ковалев С. В. Основы нейролингвистического программирования / С. В. Ковалев. – М. : Флинта, 1999. – 272 с.
12. Ковалевська Т. Ю. Комунікативні аспекти нейролінгвістичного програмування : Монографія / Т. Ю. Ковалевська. – Одеса : Астропринт, 2001. – 344 с.
13. Ковалевська Т. Ю. Мілтон-модель в аспекті медіа впливу / Т. Ю. Ковалевська // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Лінгвістика»: Збірник наукових праць. – Херсон : ХДУ, 2006. – Вип.. III. – С.278-282.
14. Лурия А. Р. Язык и сознание / А. Р. Лурия. – Ростов-на-Дону : «Феникс», 1998. – 298 с.
15. Любимов А. Мета-программы / А. Любимов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://syntone.ru/lubimov/index>
16. Нейролингвистическое программирование [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.fido7.com/cgi-fido7/fagserv/psytech2?name=ralflect&part7>

17. О'Коннор Дж., Сеймор Дж. Введение в НЛП / Дж. О'Коннор, Дж. Сеймор. – Челябинск : Версия, 1997. – 256 с.
18. Пилипенко А. В. Телевидение как средство нейролингвистического программирования : дис. доктора социологических наук: 22.00.06 / Андрей Владимирович Пилипенко. – Тамбов, 2004. – 176 с.
19. Різун В. В. Начерки до методології досліджень соціальних комунікацій / В. В. Різун [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://journlib.univ.kiev.ua/Nacherky_do_metodologiyi.pdf [доступ 18.04.2017] .
20. Селіванова О. О. Лінгвістична енциклопедія. / О. О. Селіванова. – Полтава : Довкілля-К, 2010. – 844 с.
21. Селіванова О. О. Основи теорії мовної комунікації: підручник / О. О. Селіванова. – Черкаси : Видавництво Чабаненко Ю.А., 2011. – 350 с.
22. Стернин И. А. Введение в речевое воздействие / И. А. Стернин. – Воронеж : Кварта, 2001. – 252с.
23. Сухинин И. Фильтры мета-программ / И. Сухинин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nlpcenter.ru/magazine/2/suhinin>
24. Фарбей Э. Эффективная рекламная кампания: руководство по стратегии, планированию и выявлению потенциального потребителя / Э.Фарбей; пер. с англ. – 3-е издание. – Днепропетровск : Баланс-Клуб, 2003. – 240с.
25. Холл Л. Майкл. Путь НЛП: образ действий, смысл и критерии овладения НЛП / Майкл Л. Холл – М. : Профит Стайл, 2008. – 384с.

УДК 328.184

Козуліна Світлана*доцент кафедри права і законотворчого процесу
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр., доцент***ЛОБІЗМ У ПРАВОТВОРЧІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ:
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ШЛЯХИ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ**

У статті досліджено форми и правові механізми лобіювання у правотворчій діяльності органів публічної влади країн розвиненої демократії. Встановлено, що згідно з європейськими вимогами щодо лобістської діяльності вона повинна бути врегульована на законодавчому рівні, бо нелегальний лобізм становить серйозну загрозу демократичним цінностям. Проаналізовано зміст законопроектів «Про лобізм» та «Про лобіювання», та виявлено їх недоліки. Запропоновано основні шляхи використання в Україні зарубіжного досвіду правового регулювання лобізму, зокрема прийняття відповідного законодавчого акта і запровадження юридичної відповідальності за участь у позаправових лобістських відносинах.

Ключові слова: лобізм, нормативно-правові акти, досвід, правотворча діяльність, органи публічної влади.

Svitlana Kozulina*Associate Professor of Law and Legislative Process Department
of ORIPA NAPA under the President of Ukraine,
PhD in Public Administration***LOBBYING OF PUBLIC AUTHORITIES IN THE LEGISLATIVE PROCESS:
FOREIGN EXPERIENCE AND THE MODELS FOR IMPLEMENTATION IN UKRAINE****Raising of problem.**

Lobbying is one of the usual and popular mechanism of purposeful influence of community at government during the adoption of laws in many democratic countries in the world.

But there is no actually the legal mechanism of lobbying in Ukraine. The society and even specialists consider the lobbying more of the time like illegal activity which don't correspond its sense and experience of many foreign countries with developed democracy.

The purpose of the article – investigation of existing forms and legal mechanisms of lobbying in lawmaking activity of public authorities of the countries with developed democracy and Europeans requirements for lobbying actions, and also our propositions of the main ways of their using in Ukraine.

Exposition of basic material.

Lobbying may be considered like one of the most widely used form of influence of voluntary association of people (group of interests) on the government in the modern democratic societies.

Historically with appearing of lobbying there is a problem with its legal regulation. At the first time the lobbyists commenced the absolutely legal activity in the USA.

The different countries of the world with according of their proper laws, norms and existing democratic institutions want to find the ways of regulating the lobbying activity.

In 2000 due to adoption of corresponding legislative act, lobbying was legalized in Lithuania, during 2005-2006 – in Poland and Hungary.

In 2010 the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) approved the European code of conduct about lobbying, in which there is noted that absence of regulation of lobbying activity at the legislative level deduce the actions of the groups of interest out of public control and undermine the confession for authorities.

In september-october 2016 at The Supreme Council of Ukraine there were registered two bills: “About lobbyism” № 5144 from 20.09.2016 and “About lobbying” № 5144-1 from 05.10.2016.

Nevertheless the both bills contain certain limitations and don't make interdictions for corruption in the lawmaking sphere.

Conclusions.

It is necessary to pass a law concerning regulation of lobbying relations. This fact is proved by european demands and by experience of countries with developed democracy. .

The sphere of this law should be applied on all legal acts and their projects of all public authorities. Besides it is necessary to introduce strict legal responsibility for violation of legal requirements in the sphere of lobbying activity.

Key words: lobbying, legislative acts, experience, lawmaking activity, public authorities.

Козулина Светлана

*доцент кафедри права и законотворческого процесса
ОРИГИ НАГУ при Президенте Украины, к.гос.упр., доцент*

ЛОББИЗМ В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И ПУТИ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ

В статье исследованы формы и правовые механизмы лоббирования в правотворческой деятельности органов публичной власти стран развитой демократии. Установлено, что согласно европейским требованиям о лоббистской деятельности она должна быть урегулирована на законодательном уровне, так как нелегальный лоббизм представляет серьезную угрозу демократическим ценностям. Проанализировано содержание законопроектов «О лоббизме» и «О лоббировании», и выявлены их недостатки. Предложены основные пути использования в Украине зарубежного опыта правового регулирования лоббизма, в частности принятие соответствующего законодательного акта и установление юридической ответственности за участие в внеправовых лоббистских отношениях.

Ключевые слова: лоббизм, нормативно-правовые акты, опыт, правотворческая деятельность, органы публичной власти.

Постановка проблеми. Необхідність створення державою сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм демократії участі, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування зумовило затвердження Указом Президента України від 26.02.2016 № 68/2016 «Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки». В цій Стратегії зазначається, що активне, впливове і розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного

врядування, в управлінні державними справами і вирішенні питань місцевого значення, розробці й реалізації ефективної державної політики у різних сферах, утвердженні відповідальності перед людиною правової держави, розв'язанні політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем [6].

Вітчизняні науковці, зокрема В. Ф. Нестерович, справедливо наголошують, що сучасна модель взаємодії органів публічної влади та громадськості у сфері правотворчості має забезпечувати задоволення прав та інтересів різних соціальних груп і реалізацію ефективної державної політики, враховуючи потребу збалансування інтересів національного, групового й індивідуального рівнів. Проте на сьогодні процес удосконалення чинного законодавства України в напрямку унормування обов'язкових для органів публічної влади та їх посадових осіб процедур та механізмів впливу громадськості на відповідних етапах прийняття нормативно-правових актів є не виправдано повільним [8].

Так, ще 22.04.2009 розпорядженням Кабінету Міністрів України № 448-р була схвалена «Концепція проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» [11]. У цій Концепції зазначається, що одним з усталених і поширених у багатьох демократичних державах світу механізмів цілеспрямованого впливу громадськості на органи державної влади під час прийняття ними нормативно-правових актів є лобіювання. Лобіювання, що здійснюється за участю професійних лобістів, лобістських об'єднань, діяльність яких спрямована на реалізацію легітимних інтересів осіб шляхом цілеспрямованого впливу на органи державної влади, їх посадових і службових осіб з метою прийняття соціально необхідних нормативно-правових актів, є невід'ємною складовою частиною сучасного політико-правового процесу в демократичному суспільстві. Лобісти та лобістські об'єднання виконують важливу функцію посередників між громадянами, інститутами громадянського суспільства, суб'єктами господарювання і органами державної влади, інформуючи зазначені органи про інтереси різних соціальних груп населення, стан справ у різних сферах суспільного життя. Лобіювання виконує функцію організаційного упорядкування плюралізму суспільних інтересів. До того ж лобіювання є особливим механізмом зворотного зв'язку, що дає змогу суспільно оцінити результати реалізації державної політики.

Однак дотепер правових механізмів лобізму в Україні не існує, а лобіювання здебільшого сприймається суспільством та іноді розглядається науковцями як позаправова діяльність, але це не відповідає його сутності та досвіду багатьох зарубіжних країн розвиненої демократії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасній Україні лобіювання пов'язане з незаконним тиском на представників публічної влади та корупцією, тому і викликає різко негативне ставлення пересічних громадян до нього. Проте, незважаючи на таке сприйняття лобізму в українському суспільстві, на сьогодні серед більшості науковців та практиків вже досягнуто спільне розуміння, що ефективно врядування неможливе без дієвих і легальних механізмів залучення максимально широкого спектра зацікавлених груп до правотворчості органів публічної влади. Одним із таких механізмів і виступає лобізм. Легалізація лобістської діяльності в Україні покликана не лише створити правові механізми для залучення позапартійних соціальних груп до процесу підготовки та ухвалення державних рішень, але і сприяти детінізації взаємодії зацікавлених груп, перш за все бізнесу, з органами державної влади та посадовими особами, а отже, зниженню рівня політичної корупції [3].

Окремі питання лобістської діяльності, в т. ч. форми лобізму, що існують у країнах світу, досліджували фахівці різних наук, зокрема: Т. Богиня, Л. Герасіна, М. Недюха,

В. Нестерович, Р. Мацкевич, О. Порфімович, М. Федорін та інші. Варто зауважити, що в основному вітчизняні автори наполягають на легалізації лобізму в Україні, але єдиної думки серед науковців все ж немає. Так, наприклад, доктор юридичних наук, професор Дьомін стверджує: «Лобіювання приватних інтересів порушує конституційні принципи, що, в свою чергу, призводить до нігілістичного ставлення до антикорупційних розробок та механізмів, зневіри в досягненні позитивних результатів...» [4, с. 56].

Отже, різні підходи науковців до сутності лобіювання у правотворчій діяльності органів публічної влади свідчать про те, що існуючі форми, методи та джерела правового забезпечення лобізму в країнах світу, види юридичної відповідальності за незаконне лобіювання тощо, ще недостатньо детально вивчено у вітчизняній науці. Це, а також відсутність якісних правових механізмів легалізації лобізму в Україні, й обумовило актуальність даної статті.

Метою статті є дослідження існуючих форм і правових механізмів лобіювання у правотворчій діяльності органів публічної влади країн розвиненої демократії та європейських вимог щодо лобістської діяльності, а також пропонування основних шляхів їхнього використання в Україні.

Виклад основного матеріалу. У Великому енциклопедичному юридичному словнику, виданому за редакцією академіка НАН України Ю. С. Шемшученка, лобізм (анг. lobbyism, від lobby – приймальня, кулуари) визначається як система організованого впливу груп інтересів на суб'єктів прийняття політичних та адміністративних рішень органів державної влади, що виконує функції посередництва між громадянами та державою, розширює можливості соціальних груп брати участь у політичному процесі [1].

У «Британській енциклопедії» лобізм визначається як «...будь-які спроби індивіда чи групи приватних інтересів впливати на рішення влади; у початковому значенні – вказує на дії, що корегують результати голосування законодавців». Підкреслено, що лобі групуються поза законодавчими палатами, а лобіювання у певній формі присутнє в будь-якій політичній системі [2]. Проте у науковій літературі існують і інші дефініції лобізму. За твердженням М. Недюхи та М. Федоріна [7] їх близько 30, які відрізняються не принциповими, а суто суб'єктивними оцінками цього явища. Зокрема, науковцями не заперечується факт, що лобіювання – це вплив зацікавлених груп на прийняття рішень владними структурами. Тривають дискусії лише щодо того, хто є суб'єктом лобізму (зацікавлені групи чи групи тиску), наскільки це явище вписується у правові та моральні норми життєдіяльності суспільства, чиї інтереси відбиває лобістська діяльність (суспільні, замовника або власні тощо).

Лобізм можна вважати однією з найпоширеніших форм впливу добровільних об'єднань людей (груп інтересів) на органи влади в сучасних демократичних суспільствах. Політичного відтінку це явище набуло в XIX столітті у США. Тоді міністри й сенатори у вестибюлях готелів, де вони відпочивали, часто зустрічалися з виборцями, громадянами країни, вислуховували їхні прохання. Поступово ці «зустрічі» перетворилися на різновид вигідного політичного бізнесу, а слово «лобіювання» стало означати купівлю голосів за гроші. Історично із виникненням лобізму з'явилася і проблема його правового впорядкування. Лобісти вперше почали діяти на цілком законних підставах теж у Сполучених Штатах, коли першою поправкою до Конституції США 1789 р. було серед іншого гарантовано право «звертатися до уряду з проханнями». У 1876 р. був прийнятий закон «Про лобістську діяльність», згідно з яким кожен лобіст, діючи від свого імені або за дорученням третьої особи, мав офіційно зареєструватися в Палаті представників Конгресу.

Прийнятий у 1946 р. федеральний закон США «Про регулювання лобізму» чинний дотепер. Він закріпив процедури реєстрації й винагороди лобістів, зобов'язав їх звітувати про свою діяльність, чим зробив процес лобіювання більш відкритим для Конгресу і американського суспільства. Проте на рівні 7 штатів (Арканзас, Джорджія, Луїзіана, Мічиган, Монтана, Юта, Вайомінг) узагалі відсутні будь-які юридичні обмеження лобізму. Порушення ж законів щодо лобізму карається штрафом від 100 до 10 000 доларів. Зрештою, у грудні 1995 р. Сполучені Штати прийняли ще Закон про відкритість лобізму (Lobbying Disclosure Act), покликаний удосконалити лобістську діяльність, ліквідувати «тіньові схеми» цієї практики, тож лобізм у США легалізований цілком. І нині в цій країні під лобізмом розуміється, як правило, розгалужена система контор і агентств монополій або організованих груп при законодавчих і урядових органах, що чинять тиск (від переконання до підкупу) на представників останніх із метою ухвалення рішень (прийняття або блокування розгляду парламентом певних законів, отримання урядових замовлень, субсидій тощо) в інтересах організацій, які вони представляють.

У США виокремлюють такі форми лобістської діяльності:

виступ на слуханнях у комітетах Конгресу з викладом позицій зацікавлених сторін;
складання проектів законів і пропозицій для внесення їх на обговорення парламенту;
організація пропагандистських кампаній «за» чи «проти», «тиск знизу» (потоки листів, телеграм, телефонних дзвінків на адресу законодавців, особисті візити впливових місцевих виборців до своїх депутатів) [2; 7].

Різні країни світу через особливості чинних демократичних інститутів і норм прагнуть знайти свій шлях упорядкування лобістської діяльності. В Австрії ж, Франції та Голландії пішли шляхом створення спеціального інституту – «соціально-економічної ради», що має чіткий юридичний статус і виконує роль своєрідного «лобістського парламенту». Цей інститут виступає як консультативно-дорадчий орган, але й може бути наділений правом вирішального голосу в законотворчому процесі. У 2000 році шляхом прийняття відповідного законодавчого акту лобізм було легалізовано в Литві, продовж 2005-2006 рр. – у Польщі та Угорщині. Слід відзначити, що легалізація лобізму в цих країнах відбувалася в контексті антикорупційного дискурсу [2; 3]. У Німеччині спеціальних законів про лобізм нема, однак норми, які регулюють таку діяльність, інкорпоровані в інші нормативно-правові акти (Єдине положення про федеральні міністерства, Регламент діяльності Бундестагу, Кодекс поведінки члена Бундестагу, Положення про реєстрацію союзів і їхніх представників при Бундестазі в Німеччині тощо). Слід відзначити й те, що в Італії лобістська діяльність не визнається [2; 7].

Проте ще у 2010 році Парламентська Асамблея Ради Європи (ПАРЄ) ухвалила рекомендації 1908 (2010) «Лобіювання в демократичному суспільстві (Європейський кодекс поведінки при лобіюванні)», в яких зокрема зазначається, що нерегульованість лобістської діяльності на законодавчому рівні виводить з-під суспільного контролю діяльність груп інтересів та підриває суспільну довіру до органів влади. На думку ПАРЄ, особливу загрозу несе нелегальний лобізм державам-членам Ради Європи, де демократичні традиції не мають глибокого коріння і де відсутні ефективні механізми контролю з боку громадянського суспільства [3].

В Україні впродовж 26 років незалежності здійснювались неодноразові спроби ввести лобістську діяльність у межі правового поля. У теперішній час прийняття законодавства щодо визначення правових засад лобіювання передбачено Законом України від 14.10.2014 «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки». Зокрема, заплановано:

- унормування лобіювання як легального демократичного шляху взаємодії громадянського суспільства та правової держави, визначення легальних форм і способів лобіювання;
- створення законодавчих перепон для корупції у правотворчій сфері;
- передбачення захисту суб'єктів правотворення від незаконного впливу на їхню діяльність;
- передбачення інформування громадськості про те, хто і чиї інтереси лобіює в органах державної влади;
- створення ефективних механізмів контролю за лобіюванням;
- запровадження юридичної відповідальності для учасників лобістських правовідносин і визначення відповідних санкцій за незаконне лобіювання [10].

У вересні-жовтні 2016 р. у Верховній Раді України було зареєстровано два законопроекти: «Про лобізм» № 5144 від 20.09.2016 та «Про лобіювання» № 5144-1 від 05.10.2016 [9]. Вивчення цих законопроектів доводить суттєві відмінності між їхнім змістом – див. таблицю 1.

Таблиця 1

**Порівняльна таблиця основних визначень, що надаються
у законопроектах № 5144 та № 5144-1**

№ з/п	Законопроект № 5144 від 20.09.2016 «Про лобізм»	Законопроект № 5144-1 від 05.10.2016 «Про лобіювання»
1	2	3
1.	лобізм – професійна діяльність суб'єкта лобізму, спрямована на просування законів, інших нормативно-правових актів, їх проектів під час процесу розробки, прийняття, скасування або зміни їх органами державної влади України, органами місцевого самоврядування України, іншими суб'єктами владних повноважень України, їх посадовими та службовими особами, депутатами усіх рівнів; представництво та захист інтересів замовника послуг з лобізму;	лобіювання – вплив суб'єкта лобіювання на діяльність Верховної Ради України, її посадових осіб, народних депутатів України під час процесу розробки, прийняття, скасування або зміни ними нормативно-правових актів;
2.	об'єкт лобізму – органи державної влади України, органи місцевого самоврядування України, інші суб'єкти владних повноважень України, їх посадові та службові особи, депутати усіх рівнів за виключенням обмежень, встановлених цим Законом;	об'єкт лобіювання – правотворчість у Верховній Раді України та її органах;

Продовження таблиці 1

3.	суб'єкт лобізму (лобіст) – будь-яка фізична особа - громадянин України, яка постійно проживає в Україні протягом не менше п'яти років, або юридична особа - резидент України, зареєстрована в установленому законодавством порядку, за виключенням обмежень, встановлених цим Законом;	суб'єкт лобіювання (лобіст) – будь-яка фізична або юридична особа, а також особа, що здійснює лобіювання від імені суб'єкта лобіювання, зареєстрована у встановленому законодавством порядку та внесена до Електронного реєстру суб'єктів лобіювання;
4.	предмет лобізму – нормативно-правові акти та їх проекти органів державної влади України, органів місцевого самоврядування України, інших суб'єктів владних повноважень України, за виключенням обмежень, встановлених цим Законом; постанови Пленумів судів з питань узагальнення застосування законодавства України;	предмет лобіювання – закони та інші правові акти Верховної Ради України;
5.	замовник послуг з лобізму – фізична або юридична особа, яка є стороною договору про надання послуг з лобізму, на замовлення якої суб'єкт лобізму за винагороду надає послуги з лобізму, за виключенням обмежень, встановлених цим Законом та іншими Законами України.	замовник послуг з лобіювання – фізична або юридична особа, яка є стороною договору про надання послуг з лобіювання, на замовлення якої суб'єкт лобіювання за винагороду, або без неї, надає послуги з лобіювання.

По-перше, у законопроекті «Про лобіювання» предметом лобіювання є лише нормативно-правові акти Верховної Ради України, а у законопроекті «Про лобізм» предметом лобізму є нормативно-правові акти (їх проекти) всіх органів публічної влади, і звідси впливають всі інші принципові відмінності, і передусім щодо визначення лобізму (лобіювання) та його об'єкту. По-друге, згідно із законопроектом «Про лобіювання» суб'єктом лобіювання (лобістом) може бути будь-яка фізична або юридична особа, а законопроект «Про лобізм» до суб'єктів лобізму відносить тільки громадян України, які постійно проживають в Україні протягом не менше п'яти років, або юридичних осіб - резидентів України. По-третє, у законопроекті «Про лобізм» встановлюються обмеження лобістської діяльності, яких немає у другому законопроекті. Однак викликає подив визначення «предмет лобізму», яке надається у законопроекті «Про лобізм», у частині «постанови Пленумів судів з питань узагальнення застосування законодавства України». Згідно з Конституцією України вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється, суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права, а до основних засад судочинства належить рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом [5], тому постанови Пленуму будь-якого суду не можуть бути предметом лобізму.

По-четверте, стаття 13 законопроекту «Про лобізм» має назву «Відповідальність суб'єкта та об'єкта лобізму» та передбачає у випадках порушення вимог законодавства можливість втрати статусу суб'єкта лобізму строком на один рік як дисциплінарне стягнення, але цей законопроект не передбачає інших видів юридичної відповідальності, і навпаки, в основному тексті законопроекту «Про лобіювання» не згадується про юридичну

відповідальність суб'єкта та об'єкта лобізму, а от у прикінцевих положеннях пропонується внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо адміністративної відповідальності за порушення законодавства в сфері лобіювання. Санкції запропонованої статті передбачають штрафи, найбільший з них – 600 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (10 200 грн.). При цьому ані законопроект «Про лобізм», ані законопроект «Про лобіювання» не передбачають юридичної відповідальності замовника послуг з лобізму за незаконне лобіювання.

Отже, слід констатувати, що обидва законопроекти містять низку недоробок, і жоден з них повною мірою не створює законодавчих перепон для корупції у правотворчій сфері. При цьому уявляється, що визначення і межі дії законопроекту «Про лобізм» більшою мірою відповідають досвіду провідних країн світу, європейським вимогам і відносинам у сфері лобістської діяльності, які де-факто вже давно склалися в Україні та потребують негайного законодавчого врегулювання. Проте законопроект «Про лобізм» потребує суттєвого доопрацювання, і передусім уточнення його предмету, запровадження юридичної відповідальності для учасників лобістських правовідносин і відповідних санкцій за незаконне лобіювання, в т.ч. на найвищому рівні.

Висновки. Відсутність в Україні унормованих правових механізмів лобізму створює передумови для існування такого явища, як квазілобіювання, що посилює існуючі в суспільстві та державі корупційні ризики і загрози. Про необхідність прийняття законодавчого акту щодо врегулювання лобістських відносин свідчать і європейські вимоги, і досвід країн розвинутої демократії. Сфера дії цього акту повинна бути розповсюджена не лише на закони України та постанови Верховної Ради, а на нормативно-правові акти та їх проекти всіх органів публічної влади, що мають статус суб'єктів нормотворення, за винятком обмежень, встановлених законом. Крім того, потрібно запровадити сувору юридичну відповідальність за порушення вимог законодавства у сфері лобістської діяльності.

Подальших досліджень потребує пошук дієвих та ефективних механізмів контролю, в т.ч. громадського, за законністю лобістської діяльності, що здійснюється в Україні.

Література.

1. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К.: Тов. «Видавництво Юридична думка», 2007. – 992 с.
2. Герасіна Л. М. Практики лобізму в політичному процесі України та світу : політико-соціологічний аспект / Л. М. Герасіна // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». – 2016. – № 3 (30). – С. 6–17.
3. Гнатенко Н. Г. Інституціоналізація лобізму в Україні: історія та сучасність / Н. Г. Гнатенко // Зб. наук. пр. «Гілея: науковий вісник». – 2016. – Вип. 115. – С. 434–438.
4. Дьомін Ю. Перспективи гармонізації законодавства про адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією / Ю. Дьомін // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 1. – С. 54–59.
5. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28.06.1996 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.
6. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020: затверджено Указом Президента України від 26.02.2016 № 68/2016. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>.

7. Недюха М. Лобізм як соціально-політичний феномен: сутність і засоби впливу / М. Недюха, М. Федорін // Віче. – 2010. - № 3 // [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1857>.

8. Нестерович В. Ф. Вдосконалення конституційно-правового регулювання впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів в Україні / В. Ф. Нестерович // Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. – 2014. – № 2. – С. 48–56.

9. Проекти Законів «Про лобізм» № 5144 від 20.09.2016; «Про лобіювання» № 5144-1 від 05.10.2016 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2_5_1_J?ses=10009&num_s=2&num=&date1=&date2=&name_zp=%EВ%EE%E1%B3&out_type=&id=.

10. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України від 14.10.2014 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.

11. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.04.2009 № 448-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/448-2009-%D1%80>.

УДК 35:81.001.1

Колісніченко Наталія*завідувач кафедри української та іноземних мов
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, к. держ. упр., доцент***МОВНА, КОМУНІКАТИВНА ТА МІЖКУЛЬТУРНА КОМПЕТЕНЦІЇ
В ПІДГОТОВЦІ З ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК СКЛАДОВІ КОМУНІКАЦІЇ
ІНОЗЕМНИМИ МОВАМИ**

У статті обґрунтовуються особливості мовної, комунікативної та міжкультурної компетенції у вивченні іноземної мови в межах підготовки з публічного управління. Розглядаються європейські документи, в яких зафіксовано роль та значення загальних компетенцій, серед яких спілкування рідною мовою та спілкування іноземною мовою. Аналізуються лінгвістичні комунікативні компетенції (мовна компетенція, соціокультурна компетенція, прагматична компетенція). Обґрунтовується важливість мовної підготовки в сфері державного управління, зокрема на прикладі Департаменту з питань освіти Великобританії.

Ключові слова: ключові компетенції, мовна компетенція, комунікативна компетенція, міжкультурна компетенція, іншомовна комунікація, мовний портфель, підготовка з публічного управління

Natalya Kolisnichenko*PhD in Public Administration,
Docent, head of Ukrainian and Foreign Languages Department
of ORIPA NAPA under the President of Ukraine***LINGUISTIC, COMMUNICATIVE AND INTERCULTURAL COMPETENCIES
IN PUBLIC ADMINISTRATION TRAINING AS THE ELEMENTS
OF FOREIGN LANGUAGES COMMUNICATION**

The paper describes the peculiarities of linguistic, communicative and intercultural competences in the study of foreign languages within public administration training programs. These competences are included as language competences into the structure of general competencies that have become an important factor in the process of identifying and implementing careers of adults. Two of the lifelong learning competences relate to languages and communication: native language communication; foreign language communication.

Foreign language competencies are common to many professions, therefore, they are universal.

Language communicative competences consist of the following components: linguistic competence, socio-cultural competence, pragmatic competence.

The concept of linguistic competence is considered not only in terms of its structural and component composition, but also in terms of linguistic abilities development; The relationship of linguistic competence with other communicative competences and the process of its formation are considered.

Socio-cultural competence (knowledge about the country of the language studied) means understanding of the culture of another country along with knowledge of its language. Pragmatic

competence (knowledge about the nature and features of communication, the potential of professional discourse) is associated with the motivation, with the goals of students.

A new initiative aimed to standardize information on qualifications and professional experience of European workers - Europass is studied. It contains the following elements: Curriculum vitae, passport of mobility, supplement to the diploma, language portfolio which indicates language skills, internships abroad, results of international language tests.

The system of training for public administration is analysed taking the case of the Department of Education (DfE) which has actively implemented Communicaid as a global advisory service on culture and communication.

From 2004 Communicaid was selected there as a provider of language training services.

The paper concludes that training in foreign languages does not only develop skills and abilities of learners, but also contributes to the formation of a new type of linguistic identity, characteristics of which are determined by the society. These characteristics are a priority in determining the goals of the educational process and are taken into account in the development of educational standards.

Key words: key competences, linguistic competence, communicative competence, intercultural competence, foreign language communication, language portfolio, public administration training.

Колисниченко Наталья

*заведуючий кафедри українського і іноземних мов
ОРИГУ НАГУ при Президенті України,
кандидат наук з державного управління, доцент*

ЯЗЫКОВАЯ, КОММУНИКАТИВНАЯ И МЕЖКУЛЬТУРНАЯ КОМПЕТЕНЦИИ В ПОДГОТОВКЕ В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ КАК СОСТАВЛЯЮЩИЕ КОММУНИКАЦИИ ИНОСТРАННЫХ ЯЗЫКОВ

В статье обосновываются особенности языковой, коммуникативной и межкультурной компетенции в изучении иностранного языка в рамках подготовки с публичного управления. Рассматриваются европейские документы, в которых зафиксированы роль и значение общих компетенций, среди которых общение на родном языке и общения на иностранном языке. Анализируются лингвистические коммуникативные компетенции (языковая компетенция, социокультурная компетенция, прагматическая компетенция). Обосновывается важность языковой подготовки в сфере государственного управления, в частности на примере Департамента по вопросам образования Великобритании.

Ключевые слова: ключевые компетенции, языковая компетенция, коммуникативная компетенция, межкультурная компетенция, иноязычная коммуникация, языковой портфель, подготовка по публичного управления.

Постановка проблеми. Основою володіння іноземною мовою є власне лінгвістичні знання, тобто знання системи мови та вміння її використовувати з метою комунікації. Важливими є навички і готовність оцінювати комунікативну ситуацію, приймати відповідне рішення щодо власне мовної поведінки. Необхідними є також культурні (міжкультурні) параметри комунікації й володіння ними. Це, перш за все, фахові, предметні знання, знання особливостей соціальних відносин і навичок їх реалізації тощо. Визнання культурного виміру як ключового компонента вивчення мови стало однією з найважливіших змін за

останні кілька десятиліть. Комплексний (мовний, комунікативний та культурний) підхід ускладнює сучасне навчання іноземним мовам з точки зору його змісту, цілей та розвитку компетенцій.

Мета статті – обґрунтувати особливості мовної, комунікативної та міжкультурної компетенції у вивченні іноземної мови в межах підготовки з публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття загальних компетентностей («ключові компетенції» в документах Європейського Союзу) є досить нерозробленим у Європі, відтак приваблює увагу дослідників. Напрацювання європейських науковців та практиків полягають у визначенні потреб з іноземної мови, які представлені в системі державного управління. Зокрема, ці дослідження спрямовані на таке: навички, які необхідні з іноземної мови на різних публічних посадах; канали, за допомогою яких державні службовці мають контакти і спілкуються в контексті своєї роботи; необхідні міжкультурні навички; чотири основні мовні навички; необхідність сертифікатів з іноземної мови.

На сьогодні в Україні все відчутнішими стають аналітичні дослідження та науково обґрунтовані результати щодо концептуального розуміння комунікації іноземними мовами, її відповідність вимогам ринку праці, викликам та можливостям, які вона пропонує для професійного зростання та кар'єри, особистісного розвитку та участі у громадському житті. Формування іншомовної комунікативної компетентності стало предметом пошуку таких дослідників, як-от: Л. Борозенець, Н. Гавриленко, О. Григоренко, М. Євдокімова, В. Зикова, Е. Комарова, Т. Кускова, Н. Кучеренко, Л. Фішкова, Л. Халяпіна, І. Цатурова та ін.).

Невирішені частини загальної проблеми. Новий Закон України «Про державну службу» серед вимог до претендентів на посаду визначає обов'язкове володіння іноземною мовою, однією з офіційних мов Ради Європи. Це означає, що з 2019 року знання англійської мови буде однією з умов для номінування на державну службу. Держслужбовців чекає атестація на рівень знання мови, а після цього – навчання на спеціальних курсах як в самих держструктурах, так і на базі різних навчальних закладів. На сьогодні в Україні знання англійської мови знаходиться на рівні 7 %, в той час як в країнах ЄС – на рівні 50 %, в скандинавських країнах – на рівні майже 80 %. Загальноєвропейські рекомендації з мовної освіти визначають основні напрями підготовки студентів ВНЗ як майбутніх фахівців, що передбачає досягнення студентами достатнього рівня іншомовної комунікативної компетенції у сферах загальної та професійної комунікації [1, с. 14].

Виклад основного матеріалу. Старіння населення та зростаючий дефіцит трудових ресурсів спричиняють необхідність пошуку способів допомогти людині залишатися якомога довше на ринку праці. Ці соціальні процеси та економічна глобалізація посилюють конкуренцію серед шукачів роботи і вимагають постійної адаптації до змін їхньої діяльності.

Пріоритетами сучасного суспільства вважаються сталий розвиток, особисте благополуччя, умови співробітництва, здоровий спосіб життя, а також особисте вдосконалення.

Загальні компетенції стали важливим фактором, який обумовлює участь дорослих у процесі визначення та реалізації своєї власної кар'єри у контексті розвитку держави добробуту. Навчання протягом усього життя (life long learning – LLL) стає особливо важливим, оскільки воно гарантує більшу гнучкість для робочої сили та кращу адаптацію до постійних змін. У цьому контексті розвиток загальних компетенцій передбачає більш високу якість навчання протягом усього життя та розповсюдження мережі послуг неформальної освіти.

З розвитком інформаційного суспільства необхідність загальних навичок у сфері особистого, професійного та суспільного життя постійно збільшується. Процеси глобалізації та зростаюча інтернаціоналізація економіки активно впливають на сферу праці. Впровадження нових технологій та поява нових форм організації праці також спричиняють часті зміни в сфері можливостей працевлаштування.

Знання, навички і вміння є суттєвими факторами для інновацій, продуктивності та конкурентоспроможності. Вони сприяють мотивації, задоволеності роботою та якості роботи [9]. Актуалізується роль загальних компетентностей у вищих навчальних закладах, а саме – навчальних програмах, наукових дослідженнях, розробці курсів.

Європейська рамка ключових компетенцій навчання впродовж життя [16] визначає вісім компетенцій, якими повинен оволодіти кожен задля того, щоб досягти особистих та професійних цілей, соціальної інтеграції та активної громадянської позиції (адже існує зростаючий інтерес до соціальної згуртованості та демократичного громадянства) в сучасному, такому, що швидко змінюється, світі. Дві з компетенцій навчання протягом усього життя, що визначені в Рамці, стосуються мов та комунікацій:

- спілкування рідною мовою;
- спілкування іноземною мовою.

У цьому документі комунікація іноземною мовою (як одна із ключових компетенцій) тлумачиться як здатність розуміти, висловлювати та інтерпретувати поняття, думки, почуття, факти як усно, так і письмово (слухання, говоріння, читання та письмо) у відповідному діапазоні суспільних і культурних контекстів (у сфері освіти та навчання, роботи, дому та дозвілля) відповідно до бажань та потреб людини. Європейська рамка визначає комунікацію іноземною мовою як компетенцію, яка широко використовується із основними навичками спілкування рідною мовою.

Відповідно до Європейського індикатора компетенції мов, компетенція вимірюється у чотирьох напрямках: читання, слухання, говоріння, письмо [15]. Крім того, ця компетенція охоплює такі навички, як посередництво та міжкультурне розуміння [8].

Можливість інтерактивно використовувати мову, символи та текст зафіксована у документі ОЕСР «Визначення та вибір ключових компетенцій» [14], де ця компетенція виділена в якості компетенції 1-А і стосується ефективного використання розмовних і письмових мовних навичок у різних ситуаціях. Це – важливий інструмент для громадян як щодо існування в суспільстві, виконання своїх обов'язків на робочому місці, так і щодо ефективного діалогу (комунікації) з іншими. Такі терміни, як «комунікативна компетентність» або «грамотність», пов'язані з цією ключовою компетенцією.

Важливість контексту використання мов також висвітлюється в Європейській рамковій базі даних (2002, 2008) [6]. В Україні національна концепція розвитку освіти України на період 2015–2025 роки (проект) поставила за мету запровадити з 2018 року обов'язкову національну багаторівневу сертифікацію випускників старшої школи і закладів професійної освіти з іноземних мов (п.2.2.2.3) [2]. Задля цього, очевидно, вивчення мови повинно якомога більше відповідати сучасному стилю життя, включати в себе актуальні теми для обговорення та види діяльності, що відповідають ментальності тих, хто навчається.

Д. Лепайт та Р. Клімінскас проаналізували різноманітні аспекти методології дослідження ключових компетентностей дорослих під час їхнього навчання, у тому числі спілкування іноземними мовами [12]. Автори стверджують, що деякі з компетенцій є загальними для багатьох професій, отже, є універсальними, такими, що легко

трансформуються (залежно від сфери зайнятості). Особливо помітною є характеристика передачі компетентності комунікації іноземною мовою.

Концепція комунікативної компетенції та її важливість у викладанні мови, на думку Ф. Дубіна, передбачає щонайменше два поняття:

- концепція автономії;
- концепція ідеології [8].

Згідно з концепцією автономії актуалізується здатність студента працювати незалежно та контролювати навчальний процес [3]. Відповідно, більша автономія може привести до більш високого рівня впевненості і більш позитивного самосприйняття. Автономія тісно пов'язана з мотивацією та, зокрема, з внутрішньою мотивацією того, хто навчається.

Ідеологічна концепція – це широке поняття, що охоплює соціальні та культурні аспекти в мові, яка відрізняє розуміння комунікаційної компетенції (за Д. Хаймсом [10]) і мовної компетенції (за Н. Чомським [5]).

У загальній європейській рамці щодо володіння мовами [6, с.108] лінгвістичні комунікативні компетенції складаються з таких компонентів: мовна компетенція, соціокультурна компетенція, прагматична компетенція.

Поняття мовної компетенції розглядається не тільки в плані її структурного і компонентного складу, а й з позицій розвитку лінгвістичних здібностей особистості, які забезпечують адекватність і коректність розв'язання комунікативних завдань; розглядається взаємозв'язок лінгвістичної компетенції з іншими комунікативними компетенціями і процес її формування.

В сучасному глобалізованому та мобільному суспільстві оволодіння лише мовною компетенцією є недостатнім. Вивчення іноземних мов ускладнюється, якщо не відбувається одночасного залучення соціокультурних аспектів до навчання [13]. Соціокультурна компетенція (сукупність знань про країну мови, що вивчається, національно-культурну специфіку соціальної і мовленнєвої поведінки носіїв мови) означає усвідомлення власної культурної спадщини та розуміння культури іншої країни поряд зі знанням її мови. Як результат викладання іноземних мов пов'язується з культурою країн, а відтак актуалізується культурний (міжкультурний) вимір в навчанні мов.

М. Байрам сформулював концептуальну основу міжкультурної компетентності, яка складається з п'яти складових [4, с. 34]: 1) знань, 2) майстерності (навичок), 3) вмінь, 4) критично-культурної свідомості, 5) навичок взаємодії. Інші підходи, які визначають багаторазове використання мов, «репертуар» мови користувача та сучасні тенденції розвитку багатомовності в суспільстві, зосереджені на:

- мультикультурній/багатомовній компетенції (С.Торн [17]),
- багатомовній компетенції (Дж.Йоргенсен [11]);
- багатомовній та багатокультурній компетенції (Д. Косте [7]).

Наголошуючи на зв'язку мови і культури, вчені визначають мовну діяльність як застосування мовної компетенції (рецептивної або продуктивної) при обробці одного або декількох текстів або створення дискурсу відповідної сфери задля виконання певного завдання.

Прагматичну компетентність (наявність відповідних знань про сутність і особливості комунікації, оволодіння потенціалом професійного дискурсу, аналіз взаємодії комунікантів під час ділового спілкування) ми пов'язуємо з мотивацією, з цілями тих, хто навчається. Тому мова тлумачиться як інструмент, який застосовується відповідно до цілей та потреб

користувачів. Необхідність спілкування відбувається в конкретній ситуації, яка визначає форму та зміст цього спілкування.

Новою ініціативою зі стандартизації інформації про кваліфікацію та професійний досвід працівників на європейському просторі, і, як результат – з полегшення мобільності як студентів, так і працівників, став Europass. Документи Europass були розроблені таким чином, щоб допомогти людям послідовно відображати свої навички та компетенції, чи то при зарахуванні до навчальної програми, чи при пошуку роботи, чи при отриманні досвіду за кордоном.

Як портфель з п'яти документів, Europass дозволяє громадянам чітко та легко надавати докази своїх кваліфікацій та навичок в країнах-членах ЄС, країнах-кандидатах та Ісландії, Ліхтенштейні, Норвегії та Швейцарії.

Таким чином, він доповнює сайт Ploteus (Portal on Learning Opportunities Throughout European Space), запущений в 2002 р., на якому міститься інформація про можливості навчання та професійної підготовки в Європі, а також Європейська програма професійного навчання. Він містить такі елементи:

1. Europass – Curriculum vitae (Europass-CV) – резюме, яке описує досвід роботи, отриману освіту, рівень володіння іноземними мовами відповідно до системи оцінок CEFR.

2. Europass – паспорт мобільності (фіксує всі пересування з метою навчання на будь-якому рівні: стажування, навчальну сесію тощо).

3. Europass – додаток до диплому (містить інформацію про навчальні досягнення власника, складається організацією, яка забезпечувала навчання).

4. Europass – додаток до документа про початкову професійну освіту (складається організацією, яка забезпечувала навчання)

5. Europass – мовний портфель – свідчить про мовні навички, стажування за кордоном, результати міжнародних мовних тестів.

Рада Європи допомагає державам-членам реалізувати нові мовні програми та мотивує подальші інновації у викладанні та вивченні мови; створює передумови для просування співробітництва навчальних закладів у різних європейських країнах. У цьому напрямку важливими є врахування мовних потреб в різних галузях, відповідний аналіз, що може призвести до створення нових мовних програм, зорема – в сфері державного управління.

Communicaid як допомога з комунікації – це глобальна діяльність з консультування щодо питань культури та комунікацій. Так називаються організації по всьому світу, які допомагають установам та підприємствам, а також їхнім колективам пом'якшити ризики та максимально збільшити можливості роботи в складній і такій, що постійно змінюється, міжнародній обстановці. Communicaid працює з міжнародними організаціями, національними департаментами освіти тощо, щоб забезпечити повний набір консультаційних послуг, включаючи цільові тренінги з розвитку навичок міжкультурної та мовної комунікації. Так, після того, як у березні 2004 року Департамент з питань освіти Великобританії (Department for Education – DfE) переглянув свою політику навчання та сформулював нову стратегію, Communicaid було обрано як постачальника послуг з мовної підготовки. Одночасно було укладено угоду між Communicaid та DfE Learning Academy – навчальною академією Департаменту освіти.

Політика DfE визначає такі пріоритетні напрямки:

- забезпечення ефективного навчання Fast Stream (Програма прискореного розвитку державної служби Великобританії);

- надання ефективної системи зовнішньої валідації/акредитації для всіх тренінгів, пов'язаних із підготовкою держслужбовців;
- раціоналізація витрат та орієнтація на навчання робочих мов з чітко визначеним змістом у підтримці функціональних потреб департаменту;
- розробка інноваційних програм підтримки особистого розвитку та наявного рівня володіння іноземною мовою держслужбовців.

Головними проблемами були визначені такі:

- розробка серії семінарів з розвитку мовних та культурних компетентностей для тих державних службовців, які братимуть участь у зустрічах з посадовими особами ЄС;
- розробка та послідовне впровадження нового підходу до вивчення мов на чотирьох майданчиках Департаменту у Великобританії – Лондоні, Шефїлді, Рункорні й Дарлінгтоні.

Communicaid провела велику аудиторську перевірку мовних знань, яка включала індивідуальні оцінки понад 100 осіб задля визначення загальних потреб та рівнів мовної компетентності. Всі особи, яких було визначено для участі в тренінгах з питань культури, повинні були заповнити анкету перед початком курсу. Питання анкети стосувалися змістовного наповнення курсу. Були прийняті такі рішення:

- впровадження європейських мовних портфелів та шкали загальноєвропейської рамкової оцінки для всіх навчальних курсів у Департаменті разом з узгодженням навчальних програм;
- навчання у невеликих групах для осіб із більш-менш однаковим рівнем та аналогічними потребами;
- організація індивідуальних гнучких програм в межах Fast Stream з можливістю перенесення тренінгів між Лондоном та Брюсселем;
- інтенсивна мобільна підготовка в навчальному центрі Communicaid в Парижі для вищих державних службовців підрозділів Європейського Союзу;
- організація кількох мовних клубів з основних західноєвропейських та російської мов з метою сприяння особистому розвитку та підтримці мовної компетенції;
- ефективне управління програмою та щомісячна звітність всім підрозділам, включаючи фінансові витрати та контингент тренінгів;
- проведення семінарів з оволодіння вищим рівнем мовних навичок з ключових мов ЄС;
- проведення європейських міжкультурних навчальних заходів.

На сьогодні DfE має можливість розробляти, оцінювати та контролювати мовну компетентність державних службовців у роботі з міжнародними колегами. Він також може ефективно контролювати витрати та вимірювати результати тренінгів щодо розвитку культурних та мовних навичок державних службовців. Державні службовці, які беруть участь у заходах, що проводяться у Великій Британії за її Президентства в ЄС, на сьогодні вже знайомі з різноманітною культурою своїх європейських колег та можуть ефективно працювати з закордонними представниками – гостями Департаменту.

Завдяки своїй професійній компетентності з іноземних мов державні службовці сприяють зростанню іміджу державної служби Великобританії на міжнародній арені. Проводяться мовне та комунікаційне навчання з надання допомоги державним службовцям різних рівнів, щоб вони вдосконалили свої навички, необхідні для ефективної комунікації на робочому місці. Інститут підготовки з державної служби та розвитку (Civil Service Training and Development Institute – CSTDI) пропонує широкий вибір курсів англійської, китайської мов, курсів з комунікації як для загальних ситуацій, що виникають на державній службі, так і

для специфічних випадків, що дозволяє державним службовцям ефективно спілкуватися з колегами і широкою громадськістю. У 2014 році близько 14 тис. державних службовців відвідали ці курси. Крім підготовки в класі, повний спектр ресурсів електронного навчання (в тому числі веб-курси, статті, підручники та довідкові посібники) були надані для самонавчання.

Висновки та перспективи подальших наукових розробок. Значні зміни в українському суспільстві за останнє десятиліття, а саме: відкриття державних кордонів, підвищення мобільності, розвиток сучасних інформаційних технологій – відображені в системі підготовки з публічного управління і, зокрема, в підготовці іноземній мові державних службовців. Підготовка з іноземної мови не тільки озброює тих, хто навчається, знаннями, розвиває навички та вміння, але також сприяє формуванню нового типу мовної ідентичності, характеристики якого визначаються вимогами суспільства. Ці характеристики є пріоритетом у визначенні цілей навчального процесу і враховуються при розробці стандартів освіти, що передбачають підвищення рівня професійно орієнтованої комунікативної підготовки з іноземних мов як студентів, так і науково-педагогічних працівників. Мовні, комунікаційні та культурні компетенції у підготовці публічних службовців стали предметом дослідження представників широкого кола науки. Незважаючи на різноманіття проведеного аналізу, можна констатувати спільність думки щодо того, що важливим аспектом загальної компетенції особистості є мовна компетентність.

Література.

1. Загальноєвропейські Рекомендації з мовної освіти: вивчення, викладання, оцінювання / Науковий редактор українського видання доктор пед. наук, проф. С. Ю. Ніколаєва. – К.: Ленвіт, 2003. – 273 с.
2. Концепція розвитку освіти України на період 2015–2025 роки (Проект). – Режим доступу: http://www.tnpu.edu.ua/EKTS/proekt_koncept.pdf.
3. Сергєєва О. Ю. Концепція незалежного вивчення іноземної мови в контексті інтеграції України в європейську спільноту // Теорія та практика державного управління. – Вип. 4 (47). – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-4/doc/5/03.pdf>.
4. Byram M. Teaching and Assessing Intercultural Communicative Competence. – Clevedon: Multilingual Matters, 1997. – 136 p.
5. Chomsky N. Aspects of the Theory of Syntax. – Cambridge, MA: MIT Press, 1965. – 247 p.
6. Common European Framework of Reference for Languages: Learning, teaching, assessment. – Council of Europe: Language Policy Unit. – Strasbourg, 2001. – 273 p. – Mode of access: www.coe.int/lang-CEFR.
7. Coste D., Moore D., Zarate G. Plurilingual and Pluricultural Competence. – Strasbourg: Language Policy Division, 2009. – Mode of access: http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/SourcePublications/CompetencePlurilingue09web_en.pdf, accessed 20 March, 2015.
8. Dubin F. Situating literacy within communicative competence // Applied Linguistics. – № 10 (2). – 1989. – P. 171–181.
9. European Parliament and Council Recommendation on key competences for lifelong learning. – EC, 2006. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32006H0962>.

10. Hymes D. H. On Communicative Competence / In Pride J. B., Holmes, J. (eds.) *Sociolinguistics*. – London: Penguin Books Inc., 1972. – P. 269-293.
11. Jørgensen J. N., Rindler-Schjerve R., Vetter E. Polylingualism, multilingualism, plurilingualism. A toolkit for transnational communication in Europe. – *Copenhagen Studies in Bilingualism*, 2012. – Mode of access: <http://www.toolkit-online.eu/docs/polylingualism.html>, accessed 10 April, 2015.
12. Lepaitė D., Kliminskas R. Methodology of Key Competencies Development and its Application at Panevezys Adult Learning Centre // *Social Sciences*. – № 2 (39). – 2003. – P. 82–91.
13. Nazari A. EFL Teachers' Perception of the Concept of Communicative Competence // *ELT Journal*. – № 61 (3). – 1992. – P. 202-210.
14. The definition and selection of key competencies. Executive Summary – OECD, 2015. – Mode of access: <https://www.oecd.org/pisa/35070367.pdf>.
15. The European Language Competence Indicator. – EC, 2005. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52005DC0356>.
16. The European Qualifications Framework for Lifelong Learning. – Mode of access: https://ec.europa.eu/ploteus/sites/eac-eqf/files/leaflet_en.pdf.
17. Thorne S. L. Catalyzing Plurilingualism and University-level Academic Discourse Competence: The Language-Integrated Knowledge Education (LIKE) / In Hubbard P., Schulz M., Smith B. (eds.) *LearnerComputer Interaction in Language Education: A Festschrift in Honor of Robert Fischer CALICO*. – Monograph. – Texas: SanMarcos, 2013. – P 263–271.

УДК 342.82

Костецька Лідія*аспірант кафедри державної політики та суспільного розвитку
НАДУ при Президентові України***ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ВИБОРЧИХ СИСТЕМ**

У статті досліджено та охарактеризовано різновиди виборчих систем країн світу, проаналізовано їх переваги та недоліки.

З'ясовано роль виборчої системи як складової політичної системи у становленні демократичних інститутів та розвитку партійної системи.

Акцентовано увагу на тому, що вибори є основою демократичного суспільства, тому обрання типу виборчої системи для України потребує практичної оцінки політичних потреб і можливостей держави, що має вирішальне значення для функціонування виборчого процесу та її політичної системи держави загалом.

Обґрунтовано висновок щодо необхідності реформування виборчого законодавства та пошуку шляхів оптимізації виборчого процесу в Україні.

Ключові слова: політична система, виборча система, вибори, виборчий процес, мажоритарна виборча система, пропорційна виборча система, змішана виборча система.

Lidia Kostetska*Ph D student, Public Policy and Social Development Department of the
NAPA under the President of Ukraine***COMPARATIVE ANALYSIS OF ELECTORAL SYSTEMS**

Problem setting. Elections are an essential attribute of a democratic society, where all the institutions of the political system influenced by the electoral system.

Assessing the quality of democracy it is important to focus in particular on the ratio of majority rule with minority rights, respect for the rule of law, efficiency of legislative and government authorities, rightful protection of citizens in court, the realization of freedom of conscience and freedom of speech, right to vote and so on. An important factor in this context is the type of electoral system.

The democratization of the electoral process is an integral part of the process of democratization of society, where the type of electoral system is increasingly recognized as one of the major organizational decisions in a democracy.

The article objection is to analyze the current state of the electoral systems around the world in order to modernize the electoral system and optimize the electoral process in Ukraine.

Presenting article main body. Discussions of the electoral systems take place around the world. Any electoral system has both advantages and disadvantages, and has an impact on different spheres of society. As international experience shows that the unsuccessful use of electoral system can lead to the deterioration of democracy level in the country.

In the world there are over 150 different types of electoral systems that differ by the procedure of determining election results. In accordance with this trait are the following types of electoral systems: majoritarian, proportional and mixed.

Analyzing international election legislation, research articles, reports of international organizations on elections, we can name following types of the electoral system, which mainly practiced in the world:

plural/majoritarian, which has five types:

- *majoritarian system of plurality*
- *block system*
- *voting by bloc of parties*
- *alternative voting / or preferential*
- *elections in two rounds or a system of absolute majority*

proportional, which has two types:

- *a system of proportional representation based on party lists*
- *single transferable vote system*

mixed, which has two types:

- *a system of mixed majority-proportional representation*
- *parallel system*

In addition, in some countries there are electoral systems such as: single non-transferable voting system, limited voting system, Borda Count system, system during the transition period, the system with no direct elections.

According to the conducted analysis, it can be stated that the ideal electoral system does not exist, each has its advantages and disadvantages, and depending on the situation positive or negative characteristics may change its vector. Countries of the world have gained great experience in the application of the electoral system, which includes best practices of stable democratic electoral standards and knowledge of the institution of elections, where the main issue is to improve the electoral process efficiency.

Selection of the type of electoral system in Ukraine suffers from politicizing of this issue, which led to its frequent change. In our country during the parliamentary, presidential and local elections the majority, proportional and mixed electoral systems are applied. Although in recent years election law in Ukraine has been amended repeatedly, but the question of finding the optimal electoral system in Ukraine remains important.

While deciding on the choice of the most optimal election system among all systems practiced in the world certain factors should be taken into account: the need to provide representation (ideological, geographical, etc.), the impact of the electoral system on the party system stability, efficiency of government, providing interconnection between elected deputies, president and voters, clarity of the system for voters.

Conclusions. Ukraine needs electoral reform, namely the adoption of the Electoral Code of Ukraine – the only law to ensure equal conditions and administrative procedures for all types of elections, implementation of the electoral system of voting by open lists, which should be focused on advanced democratic countries, necessarily considering national values and special characteristics of the population, introduction of effective legal liability for violations of electoral law, the introduction of advanced information technology to ensure the reliability of results, credibility from voters and the protection of relevant data from illegal interference.

Therefore, in order to improve the electoral system and find ways to optimize electoral process another need arises in parallel – crisis management of electoral process in Ukraine which is an important issue for further studies.

Key words: political system, electoral system, elections, election process, majoritarian electoral system, proportional electoral system, mixed electoral system.

Костецкая Лидия*аспирант кафедры государственной политики**и общественного развития**НАДУ при Президенте Украины*

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ

В статье исследованы и охарактеризованы разновидности избирательных систем стран мира, проанализированы их преимущества и недостатки.

Выяснена роль избирательной системы, как составляющей политической системы в становлении демократических институтов и развития партийной системы.

Акцентируется внимание на том, что выборы являются основой демократического общества, поэтому выбор типа избирательной системы для Украины требует практической оценки политических потребностей и возможностей государства, имеет решающее значение для функционирования избирательного процесса и политической системы государства в целом.

Обоснован вывод о необходимости реформирования избирательного законодательства и поиска путей оптимизации избирательного процесса в Украине.

Ключевые слова: политическая система, избирательная система, выборы, избирательный процесс, мажоритарная избирательная система, пропорциональная избирательная система, смешанная избирательная система.

Постановка проблеми. Вибори є невід'ємним атрибутом демократичного суспільства, де всі інститути політичної системи країни зазнають впливу від виборчої системи.

Оцінюючи якість демократії, важливо зосередити увагу, зокрема, на співвідношенні влади більшості з правами меншості, дотриманні принципу верховенства права, ефективності законодавчих органів та органів влади, справедливому захисті громадян у суді, реалізації свободи совісті й свободи слова, праві голосу тощо. Важливим чинником у цьому контексті є тип виборчої системи.

Невід'ємною частиною загального процесу демократизації суспільства, де тип виборчої системи отримує дедалі більше визнання як одне із основних організаційних рішень для демократії, є демократизація виборчого процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Упродовж багатьох років серед зарубіжних і вітчизняних науковців великий інтерес має вивчення виборчих систем і виборчих процесів для повноцінного розвитку громадянського суспільства і політичної системи країни.

При підготовці матеріалу були використані дослідження іноземних та вітчизняних науковців. Іноземними науковцями, яким належала першість у демонструванні широкого спектра підходів щодо дослідження виборчих систем, зокрема є: Д. Ламберт та Е. Лейкман [7]. На думку А. Лейпхарта, порівняльне вивчення демократій показало, що тип виборчої системи пов'язаний із розвитком партійної системи країни, з типом існуючої в ній виконавчої влади (однопартійний чи коаліційний уряд) та з відносинами між виконавчою владою й законодавчим органом [8, с. 421]. Водночас взаємозв'язок цих систем спонукає до постійного розвитку та вдосконалення виборчої системи, що становить значний науковий інтерес з цього питання.

Серед українських фахівців, у дослідженнях яких акцентувалася увага на виборчих системах та їх значенні для функціонування демократичних інститутів країни, можна виокремити кандидата наук з державного управління М. Находа [11], доктора наук з державного управління, доцента А. Савкова [18], експерта Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) кандидата юридичних наук М. Ставнійчук [19].

Заслуговує на увагу твердження доктора наук з державного управління професора Л. Гонюкової, що «тип виборчої системи зумовлює ступінь залученості громадян до демократичних процесів у державі та роль партій в організації роботи законодавчого органу» [2; 3].

Разом із тим, питання виборчого законодавства та практики його застосування, виборчих систем, виборчих процесів постійно перебувають у центрі уваги Центральної виборчої комісії, оприлюднюються на сторінках загальнодержавного офіційного, нормативно-правового, інформаційного видання «Вісник Центральної виборчої комісії».

Політичні події, які відбуваються у нашій державі, свідчать про суттєві прогалини, відсутність узгодженості дій, протиріччя в правовому регулюванні форм демократії, що спонукали до частих і поспішних змін у національному виборчому законодавстві.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Події останніх років і результати виборів в Україні підтверджують невідповідність політичної позиції громадськості та відчуженість суспільства від влади. Тому світовий досвід та глибокий аналіз виборчих систем надасть можливість визначити перспективи щодо оптимізації виборчого процесу в Україні.

Метою статті є аналіз сучасного стану виборчих систем різних країн світу з метою модернізації виборчої системи та оптимізації виборчого процесу в Україні.

Виклад основного матеріалу. Обговорення виборчих систем відбувається в усьому світі. Найчастіше воно ініціюється політичними партіями та кандидатами, які прагнуть такої виборчої системи, котра найбільше вигідна для них. Будь-яка виборча система має свої переваги і недоліки, має вплив на різні сфери суспільства, наприклад партійну систему, роль опозиції, реєстрацію виборців, представництво жінок в органах влади тощо. Не можна вважати одну виборчу систему найкращою, найсправедливішою з-поміж інших, все залежить від національних історичних традицій та політичної культури, правових норм, етнічного і конфесійного складу виборців, менталітету громадян, розвитку конкретної країни тощо.

Як показує світовий досвід, невдале застосування виборчої системи здатне призвести до погіршення рівня демократії в країні.

У перехідних демократіях, до яких відноситься й Україна, виборча система впливає на формування політико-правової системи, а також на систему національного законодавства загалом.

Тобто, на нашу думку, виборчу систему можна вважати законодавчо закріпленою сукупністю правил виборчого процесу, за допомогою яких здійснюється виборче право громадян, вибір партій та кандидатів у органи влади як представників.

Варто також зазначити, що відповідно до міжнародних зобов'язань у сфері виборів, які містяться в конвенціях ООН, основними принципами виборчого процесу є:

– право і можливість брати участь у веденні державних справ, – право і можливість голосувати, – право і можливість бути обраним, – періодичність виборів, – загальне виборче право, – рівне виборче право, – таємне голосування, – право на свободу від дискримінації і на рівність перед законом, – рівність між чоловіками і жінками (гендерна рівність), – свобода

об'єднань, – свобода зібрань, – свобода переміщення та вибір місця проживання, – свобода переконань та їх висловлювання, – право на безпеку особистості, – прозорість та право на доступ до інформації, – запобігання корупції, – верховенство права, – право на ефективний засіб правового захисту, – право на справедливий і публічний розгляд справ, – обов'язок держави щодо створення відповідних умов для забезпечення реалізації прав громадян належним чином [6; 13].

Отже, право громадян на участь у суспільно-політичному житті країни не може бути реалізоване без виборів, які є способом формування представницьких органів влади, обрання президента, органів місцевого самоврядування [4, с. 82]. Вибори у демократичних країнах, які базуються на принципах, що містяться в конвенціях ООН, гарантують вільне волевиявлення виборців, є мирним засобом боротьби за владу та забезпечують легітимність виборчого процесу. Всі етапи виборчого процесу до дня виборів, у день голосування й оголошення результатів виборів повинні проводитися так, щоб не спотворювати вільне волевиявлення виборців.

Те, що основну роль у процесі виборів відіграє тип виборчої системи, не викликає сумнівів. І тут варто погодитися з доктором юридичних наук професором М. Афанасьєвою, в монографії якої зазначено, що варіантів виборчої системи існує багато, тому її конституційно-правове оформлення необхідно починати з визначення критеріїв, яким має відповідати демократична виборча система і які резюмують те, чого законодавець бажає досягти, а чого – уникнути, та яким воліє бачити виборчий орган [1].

У світі існує понад 150 різних видів виборчих систем, які відрізняються одна від одної порядком визначення результатів виборів. Відповідно до цієї ознаки можна виділити такі типи виборчих систем: мажоритарну, пропорційну та змішану.

Аналізуючи міжнародне виборче законодавство, наукові дослідження, статті, звіти міжнародних організацій про вибори, до виборчих систем, які переважно практикуються у світі, можна віднести:

плюральну/мажоритарну, яка має п'ять видів:

– мажоритарна система відносної більшості використовується у 213 країнах, зокрема Великобританії, Канаді, Індії, Сполучених Штатах Америки тощо. Ця система проста в застосуванні, виборці голосують за конкретного кандидата в одномандатному окрузі, перемагає той, хто отримав більшість голосів, сприяє формуванню двопартійних парламентів та однопартійних урядів.

Разом із тим, вона має певні недоліки, а саме є несприятливою для нових і малих партій, жінок і, залежно від утворених округів, для національних меншин. Виборець, голосуючи за одного обраного кандидата, має знайти баланс між ним і партією, яка його висунула, але яку виборець не підтримує. Часто ігноруються інтереси виборців у малих та великих за розмірами округах. Явка виборців у день голосування подеколи нижча, ніж їх явка під час виборів за пропорційною системою;

– блокова система – це мажоритарна система відносної більшості у багатомандатних округах, яка розповсюджена у країнах, де існують слабкі політичні партії або де вони взагалі відсутні. Ця система застосовувалася, зокрема, в Йорданії (1989), Монголії (1992), Таїланді та Філіппінах (1997), в Лівані, Палестині, Сирійській Арабській Республіці (2004). У блоковій системі виборці мають стільки голосів, скільки є мандатів у їх округах, можуть голосувати за будь-якого кандидата незалежно від його партійної приналежності, самі вирішують, скільки голосів віддати на виборах.

Цінність системи полягає в тому, що виборці голосують за окремих кандидатів у розумних межах географічних округів, та одночасно підвищується роль партій, які є більш згуртованими та організованими.

Недоліком є те, що ця система дає змогу виборцю голосувати в одному і тому ж окрузі за кандидатів більше ніж однієї партії, що сприяє внутрішньопартійній роздробленості.

У країнах, де згадана система призвела до негативних результатів, та з метою боротьби проти підкупу виборців і необхідністю зміцнення політичних партій, її було замінено на змішану виборчу систему;

– голосування партійними блоками проводилося у багатомандатних округах як єдина виборча система або як її головний компонент у чотирьох країнах – Камеруні, Чаді, Джибуті та Сінгапурі, де виборець має один голос і голосує за партійні списки, а не за окремих кандидатів. Партія, яка набрала більшість голосів, отримує всі мандати в окрузі, і обраними вважаються всі кандидати зі списку, переможець не обов'язково повинен набрати абсолютну більшість голосів. Така система сприяє становленню сильних партій і дає їм змогу висувати змішані списки кандидатів з метою збільшення представництва меншин, забезпечення збалансованості етнічного представництва.

Основним недоліком є те, що при використанні цієї системи можна отримати диспропорційні результати, коли одна партія отримує всі місця, маючи відносно більшість голосів;

– альтернативне голосування, або преференційне, використовується в Австралії, Фіджі і Папуа-Новій Гвінеї, на загальнодержавному рівні – в Океанії, на президентських виборах – у Республіці Ірландії, застосовується зазвичай в одномандатних виборчих округах. У порівнянні з мажоритарною системою відносної більшості цей вид при голосуванні дає виборцям можливість надати перевагу не лише одному, а всім кандидатам, зазначивши їх вагомість цифрами (перший – 1, другий – 2, третій – 3 тощо).

Ця система дає змогу з'ясувати уподобання виборців і обрати найбільш прийняттого кандидата в один тур голосування, сприяє оновленню політичних еліт, підвищує ймовірність формування багатопартійних (коаліційних) урядів, тоді як мажоритарна система переважно стимулює формування однопартійного уряду (Великобританія).

Разом із тим, процедура встановлення підсумків голосування дуже складна і тривала, а результати виборів можуть бути непрогнозованими як для виборців, так і для політичних партій. Політичний склад парламенту не відображає загальнодержавної підтримки відповідної партії, як при пропорційній виборчій системі, не сприяє представництву жінок у парламенті, внутрішньопартійній конкуренції, оскільки в окрузі висувається лише один кандидат від партії;

– вибори у два тури, або система абсолютної більшості використовуються під час президентських виборів, але частіше – під час виборів до парламенту, зокрема у Франції, яка найбільш асоціюється з цією системою, Єгипті, Ірані, В'єтнамі, державах пострадянського блоку – Білорусі, Киргизстані, Туркменістані, Узбекистані. У деяких країнах, наприклад Грузії, Казахстані і Таджикистані, вибори в два тури застосовуються у складі змішаної виборчої системи для обрання представників в округах.

Основною особливістю цієї системи є те, що вибори проводяться у два тури. У разі відсутності перемоги в першому турі з абсолютною більшістю голосів, через 1–2 тижні проводиться другий тур. Обраним оголошується переможець другого туру. Ця система сприяє об'єднанню різних інтересів з метою підтримки кандидатів, які подолали бар'єр

першого туру, та створює передумови для переговорів між кандидатами та партіями, аби досягти домовленості та компромісу, дає можливість партіям і кандидатам реагувати на зміни на політичній арені між першим і другим туром голосування. За мажоритарною системою абсолютної більшості опозиційні кандидати мають більше шансів на обрання в окрузі, ніж за умови проведення виборів на основі мажоритарної системи відносної більшості.

Водночас система потребує додаткових бюджетних витрат, пов'язаних із виборчим процесом, та зумовлює додаткове навантаження на виборчі органи, враховуючи малий проміжок часу між виборами та оголошенням результатів. Це також навантаження і на виборців, що впливає на зниження виборчої явки в другому турі. Оскільки вибори проводяться в одномандатних виборчих округах, то цій системі притаманні більшість недоліків мажоритарної системи відносної більшості;

пропорційну, яка має два види:

– система пропорційного представництва за партійними списками забезпечує розподіл місць між політичними партіями пропорційно кількості голосів, які вони отримують на виборах. Вона застосовується в багатомандатних округах. Цю систему зазвичай використовують у молодих демократичних країнах, зокрема Бельгії, Данії, Фінляндії, Греції, Італії, Нідерландах, Норвегії, Португалії, Швеції та Швейцарії. До цього переліку можна додати і колишні республіки Радянського Союзу. Деякі форми й особливості пропорційного представництва застосовуються в Польщі, Румунії та Словаччині.

Система стимулює партії для складання збалансованих списків, які орієнтовані на весь спектр виборців, що надає можливість представникам меншин, кандидатам з різною расовою та етнічною приналежністю бути обраними, сприяє обранню жінок, роблячи акцент на політичній, а не на гендерній основі. Виборці голосують за партію, яка в результаті виборів отримує місця в законодавчому органі пропорційно загальній кількості голосів, отриманих у виборчому окрузі. Виборці мають право обирати кандидатів всередині самого партійного списку, можливість голосувати як за кандидата, так і за партію, враховуючи форму списку (відкрита, закрита чи вільна), адже від цього залежить, яким буде виборчий бюлетень.

Серед недоліків згаданої системи варто виокремити, зокрема, слабкий взаємозв'язок між виборцями та їх представниками в округах; складнощі для виборців у відстороненні окремого представника, який не виконує своїх обов'язків, бо немає ідентифікованих представників від сіл, міст, округів; неможливість для виборців усунути партію від влади, яка не виконує передвиборних обіцянок, та домогтися їх підзвітності; надмірна зосередженість влади у керівництві партії та її лідерів, особливо в системах із закритими списками (у цьому випадку позиція кандидата в партійному списку та його успіх залежить від прихильності керівника партії, а не від виборців);

– система єдиного переданого голосу може застосовуватися тільки в багатомандатних округах. На її основі формуються законодавчі органи Ірландії й Мальти, проводилися вибори у Федеральний Сенат Австралії та деяких австралійських штатах, у Північній Ірландії, а також місцеві вибори у Шотландії. Вона дає змогу виборцеві надати перевагу (своїх переваг) обраним кандидатам, незалежно від їхньої партійної приналежності, зазначивши їх вагомість цифрами (перший – 1, другий – 2, третій – 3 тощо). Кандидати, в яких число перших переваг становило квоту або перевищило її, вважаються обраними. В разі виявлення в обраних кандидатів надлишків голосів їх можуть передати іншим кандидатам відповідно до інших переваг. Тобто якщо кандидат не отримав квоти під час

підрахунку голосів на першому етапі, він вважається обраним в результаті здійснення операції переданого голосу.

Як механізм обрання представників законодавчих органів ця система є найскладнішою з усіх виборчих систем, тому що дає змогу виборцям робити вибір між партіями та кандидатами всередині самої партії, більше того, виборці можуть впливати на склад коаліції після виборів (Ірландія), надає більше можливостей для обрання незалежних популярних кандидатів, сприяє забезпеченню представництва жінок у парламенті. Через взаємний обмін голосами виборців між партіями система сприяє міжпартійній згоді.

Хоча вона має складнощі та недоліки: підрахунок голосів виборців і встановлення результатів виборів досить складний і тривалий; партіям важко спрогнозувати результати виборів і забезпечити обрання бажаних для них кандидатів; активна внутрішньопартійна конкуренція, боротьба членів однієї партії за голоси виборців, що призводить до підкупу певних груп виборців; партії, які володіють більшістю голосів, можуть отримати менше мандатів, ніж їх конкуренти;

змішану, яка має два види:

– система змішаного мажоритарно-пропорційного представництва полягає в застосуванні принципу пропорційного представництва в деяких частинах території країни, і голосування відносною або абсолютною більшістю в інших частинах (вибори до Сенату у Франції), а також у тому, що для однієї й тієї ж території країни є дві групи кандидатів (Японія).

Використовується у Болівії, Німеччині, Угорщині, Лесото, Мексиці, Новій Зеландії, Румунії. Майже в усіх країнах мандати розподіляються за системою відносної більшості.

Хоча ця система була розроблена з метою отримання пропорційних результатів, але не є винятком те, що диспропорційність результатів в одномандатних округах може бути настільки великою, що її не можна компенсувати за рахунок місць, отриманих на пропорційній основі. Така ситуація можлива у виборчих округах, де вибори проводяться за пропорційною системою не на загальнодержавному рівні, а на регіональному або місцевому. В цьому випадку партія отримує більше мажоритарних місць в окрузі, ніж вона могла б отримати за пропорційною системою у регіоні;

– паралельна система має елементи як пропорційних, так і мажоритарно/плюральных систем, на основі яких обирається частина членів виборчого представницького органу. При цьому результати виборів встановлюються незалежно і не впливають один на одного, тобто існують паралельно. При використанні паралельної системи, так як і при системі змішаного мажоритарно-пропорційного представництва виборець може отримати або один бюлетень, який використовує для голосування за кандидата і його партію (Південна Корея) або два окремих бюлетеня: один для голосування за кандидата за мажоритарною системою, інший – для голосування за пропорційною системою (Японія, Литва).

Паралельні системи використовуються у 19 країнах світу і протягом останніх десятиліть, можливо через поєднання в собі переваг пропорційних, мажоритарних чи інших систем, є предметом синтезу виборчих систем.

Однією з переваг системи можна вважати, що партії меншості, маючи достатню кількість мандатів, розподілених за пропорційною системою, та яким вибори за мажоритарною системою відносної більшості не принесли успіху, можуть бути представлені в законодавчому органі за рахунок місць, отриманих за пропорційною основою.

Разом із тим, ця система не гарантує загальної пропорційності, що може позбавити деякі партії представництва в законодавчому органі. До того ж вона має свої складнощі, які викликають у виборців труднощі щодо розуміння сутності та принципу її функціонування.

Крім того, в деяких країнах світу існують такі виборчі системи: система єдиного непереданого голосу – Афганістан, Кувейт, Піткерн, Об'єднані Арабські Емірати, Вануату, система обмеженого голосування – Гібралтар, система Підрахунок Борда – Науру, система в перехідний період – Китай, Еритрея, Ватикан, Саудовська Аравія, система, де немає прямих виборів – Бруней-Дарусалам, Катар, Сомалі, Південний Судан [9, 10, 12].

Отже, згідно з проведеним аналізом, можна стверджувати, що ідеальної виборчої системи не існує, кожна має як переваги, так і недоліки, причому залежно від ситуації, позитивні чи негативні характеристики можуть змінювати свій вектор.

Вибір типу української виборчої системи потерпає від політизації цього питання, що призвела до частоті її зміни.

У нашій державі під час парламентських, президентських та місцевих виборів застосовувалися мажоритарна, пропорційна та змішана виборчі системи. Зокрема:

- за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості в Україні проводилися парламентські вибори 1994 року;

- за змішаною (паралельною) виборчою системою, де половина складу парламенту обиралася за мажоритарною системою відносної більшості, а друга половина – за пропорційною із закритими списками та голосуванням у єдиному багатомандатному окрузі, проводилися вибори народних депутатів України 1998, 2002, 2012 та 2014 років;

- за пропорційною виборчою системою з голосуванням за закритими партійними списками в єдиному багатомандатному виборчому окрузі проводилися парламентські вибори 2006 та 2007 років;

- за системою абсолютної більшості проводилися вибори Президента України 1991, 1994, 1999, 2010 та 2014 років;

- за системою у два тури проводилися вибори Президента України 2004 року.

Місцеві вибори проводилися:

- за мажоритарною виборчою системою відносної та абсолютної більшості з голосуванням в одномандатних та багатомандатних округах до 2006 року, вибори міських голів в окремих містах у 2015 році;

- за паралельною виборчою системою у 2010 році;

- за пропорційною виборчою системою у 2006 році, аналогічно до парламентських виборів 2006 та 2007 років;

- за пропорційною виборчою системою у 2015 році.

Але питання пошуку оптимальної виборчої системи для України сьогодні не втрачає своєї актуальності й залишається відкритим. Виборче законодавство України зазнає постійного вдосконалення в напрямі врахування негативних уроків попередніх виборчих кампаній і наближення його до міжнародних стандартів демократичних виборів.

У Кодексі належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії наголошується, що за умови дотримання базових принципів виборів (загальних, рівних, вільних, прямих, періодичних, при таємному голосуванні) будь-яка виборча система є допустимою [6]. Подібна позиція була зафіксована і в Рішенні Конституційного Суду України у справі про вибори народних депутатів України, згідно з якою питання визнання виборчої системи є повноваженням парламенту і «питанням політичної доцільності» [17].

Враховуючи рекомендації Венеціанської комісії, що відображені в резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи 1755 (2010) [14], та згідно з Коаліційною Угодою більшості у Верховній Раді України VIII скликання [5, с. 14–57] ще в I кварталі 2015 року повинна була бути запроваджена пропорційна виборча система за відкритими списками для обрання українського парламенту та місцевих виборів.

Наразі зазначені рекомендації Венеціанської комісії та положення коаліційної угоди не виконуються, а очікувана виборча реформа з ухваленням Виборчого кодексу України зупинилася на рівні обіцянок, що поступово призводить до втрати довіри суспільства до провладної більшості та її влади загалом.

Передвиборні соціальні опитування, проведені Фондом «Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва» разом із Центром ім. О. Разумкова 14–18 травня 2014 року, засвідчили ентузіазм, патріотизм, сподівання виборців на кращі зміни української політики. Більшість населення – 58% – вірили, що вибори поліпшать ситуацію в Україні [15].

У 2016 році погляди змінилися: 73% населення вважає, що загалом ситуація в країні змінилася на гірше, а 67% опитаних переконані, що події в Україні відбуваються в неправильному напрямі [16].

За останні роки неодноразово вносилися зміни у виборче законодавство України, але навіть в українських реаліях, маючи політичну волю, можна його реформувати та віднайти оптимальну модель виборчої системи для нашої країни.

Враховуючи вищевикладене, можна зазначити, що країни світу здобули великий досвід щодо застосування виборчих систем, який полягає у напрацюванні стійких демократичних стандартів виборчих процесів, а також знання щодо інституту виборів, де основним питанням є підвищення ефективності виборчого процесу.

Висновки та пропозиції. Для зміцнення політичної системи Україні вкрай потрібні якісні зміни виборчої системи, стає виборче законодавство, узгоджені правила ведення виборчого процесу.

При вирішенні питання щодо вибору найбільш оптимальної виборчої системи з-поміж усіх систем, які практикуються у світі, потрібно враховувати певні фактори: необхідність забезпечення представництва (ідеологічне, географічне тощо), вплив виборчої системи на стабільність партійної системи, дієвість уряду, забезпечення взаємозв'язку між обраними депутатами, президентом з виборцями, зрозумілість системи для виборців тощо.

Традиційний розподіл виборчих систем на мажоритарну, пропорційну і змішану, які застосовувалися в нашій державі, насправді може проводитися не лише за ознаками обрання кандидатів в одномандатних округах чи за партійними списками в багатомандатному окрузі, а й за співвідношенням кількості голосів виборців і кількості отриманих мандатів.

Загальносвітовий досвід з цього питання показує, що перелік країн, у яких вибори проводяться за мажоритарною системою, постійно зменшується. Змішана та паралельна виборча системи використовуються, але обмежено, на виборах до законодавчих органів європейських держав. Це пов'язано з поєднанням вад пропорційної виборчої системи із закритими списками та недоліками мажоритарної системи відносної або абсолютної більшості, нерівністю фактичного статусу обраних представників, спотворення принципу пропорційного представництва партій у виборчому органі.

На нашу думку, найбільш оптимальною виборчою системою є пропорційна виборча система за відкритими списками.

Підсумовуючи, вважаємо, що Україна потребує виборчої реформи, а саме: ухвалення Виборчого кодексу України – єдиного закону із забезпечення однакових умов й

адміністративних процедур для проведення всіх видів виборів, запровадження виборчої системи з голосування за відкритими списками, яка була б зорієнтована на передові демократичні країни, обов'язково враховуючи здобуті національні цінності та особливості населення, запровадження ефективної системи юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства, впровадження у виборчий процес новітніх інформаційних технологій для забезпечення достовірності результатів виборів, довіри до них з боку виборців, а також захищеність відповідних даних від протиправних втручань.

Тому з метою вдосконалення виборчої системи та пошуку шляхів оптимізації виборчого процесу паралельно виникає потреба антикризового управління виборчим процесом в Україні, що є актуальною проблемою для наступних досліджень.

Література.

1. Афанасьєва М.В. Виборча інженерія в Україні : монографія / М.В. Афанасьєва. – Одеса : Юрид. л-ра, 2014. – 384 с.
2. Гонюкова Л.В. Політичні партії як суб'єкти державної політики в сучасній Україні : дис. ... д-ра держ. упр. : 25.00.01 / Л.В. Гонюкова ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2010. – 484 арк.
3. Гонюкова Л. В. Політичні партії України: сучасність та перспективи розвитку / Л. В. Гонюкова / Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва». – К., 2014 – 19 с.
4. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.:Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна – К.: НАДУ, 2010. – С. 531.
5. Коаліційна Угода Верховної Ради України VIII скликання від 21 листопада 2014 року // Офіційний портал Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/archive/2014>.
6. Кодекс належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії від 30 жовтня 2002 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-ukr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-ukr).
7. Лейкман Э. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем / Э. Лейкман, Дж. Ламберт. / Пер. с англ. Г. И. Морозова; под ред. А. С. Шугаева. – М.: Изд-во «Иностранная литература», 1958. – 313 с.
8. Lijphart A. Electoral systems and party systems: a study of twenty-seven democracies: a study of twenty-seven democracies, 1945-1990 / A. Lijphart, D. Aitkin. – Oxford University Press, 1994. – 209 p.
9. Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.idea.int/sites/default/files/.../electoral-management-design-revised-edition-UK.pdf.
10. Міжнародна фундація виборчих систем – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ifes.org/ukraine.
11. Наход М. А. Виборчі системи та їх вплив на управління виборчим процесом (історико-порівняльний аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / М. А. Наход ; Львівськ. регіон. ін.-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Львів, 2012.– 20 с.
12. Підрозділ ООН зі сприяння виборчим процесам – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : aceproject.org > About ACE > ACE Partners

13. Political Systems of the World. / Ed by J. Denis Derbyshire & Ian Derbyshire. – N. Y., 1996. – p.81.

14. Резолюція 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» ухвалена у Страсбурзі (Французька Республіка) 4 жовтня 2010 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a19

15. Результати соціологічного дослідження «Вибори-2014: сподівання громадян, рейтинги кандидатів, мотивація вибору» [Електронний ресурс] // Фонд демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва. – Режим доступу: www.razumkov.org.ua/ukr/news.php?news_id=481.

16. Результати соціологічного дослідження «Чи будуть вибори у 2017, а криза у 2019 році? Прогнози аналітиків» [Електронний ресурс] // Фонд демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва – Режим доступу: asn.in.ua/ua/news/.../79833-budut-li-vybory-v-2017-m-a-krizis-v-2019-m.html.

17. Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 року № 1-рп/98. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/v001p710-98.

18. Савков А.П. Державне управління виборчим процесом в Україні: теоретико-методологічні засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / А.П. Савков ; ВР України, Ін-т законодавства. – К., 2010. – 36 с.

19. Ставнійчук М. І. «Закрита» виборча система вичерпала себе / М.І. Ставнійчук // Дзеркало тижня. – 2009 р. – № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gazeta.dt.ua/POLITICS/zakrita_viborcha_sistema_vicherpala_sebe.html.

УДК 005.6:338.48

Кривогуз Геннадій*доцент кафедри управління проектами
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, к.військ.н., доцент***ПЛАНУВАННЯ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ПРОЕКТІВ У ТУРИЗМІ:
ТЕРМІНИ, СУТНІСТЬ І ФОРМА**

Виявлено розбіжності нормативних документів у застосуванні терміну « планування управління якістю проектів» і запропоновано підхід щодо однозначності тлумачення цього терміну та визначення його сутності, а також варіант форми планування управління якістю проектів у туризмі.

Ключові слова: план, програма, проект, туризм, управління, форма, якість.

Hennadii Kryvohuz*Associate Professor of Project Management Department
of ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Military Science***PLANNING OF PROJECT QUALITY MANAGEMENT IN TOURISM:
TERMS, ESSENCE AND FORM**

This article explores that in existing National standards of Ukraine, in the latest edition of the International Standards of 2016, PMBOK Guidance and the international project management standard on quality projects, products and services there are differences in the interpretation of terms related to quality planning projects, and given format examples of main document on quality planning are not tied to the services provision processes, including in tourism.

The article gives various interpretations of the programs and plans of a project quality. It is determined that for projects in tourism it might be more acceptable to use text format, summary table and block diagram. However, in the mentioned formats it is appropriate to consider the following five groups of processes of any project like IPECC: Initiating, Planning, Executing, Controlling and Closing.

According to the all-Union State Standard ISO 9000: 2015, all-Union State Standard ISO 9001: 2015, all-Union State Standard ISO 10005: 2007, all-Union State Standard ISO 10006: 2005 and all-Union State Standard ISO/TR 10013: 2003 in managing projects in various sectors of national economy, including tourism it is used the term "quality program", and according to the drafts of international standard ISO/CD 10005 and ISO/CD 10006 - "quality plan". However, the PMBOK Guidance and Project Management Manual it is determined that each project must have a quality management plan. There are differences in the interpretation of these terms. In the current all-Union State Standard ISO 10005: 2007 there is no quality program format to provide services in any sector of the national economy, including in tourism. Moreover, in the international standard ISO/CD 10005 examples of plans' formats for quality services (text format, summary table and block diagram) do not include five groups of processes described in the Guidance (PMBOK) as IPECS: initiation Initiating, Planning, Executing, Controlling and Closing.

The purpose of the article is to identify differences in the use of the term "planning of projects quality management" and offer approach to the unambiguous interpretation of the term and

the definition of its essence and the form variant of planning of project quality management in tourism.

Having analyzed the different approaches to the interpretation of management project quality plan and program, it was determined that in the current regulations regarding quality management there are differences in the interpretation of the terms "quality management plan" and "program quality" and there are no forms of these documents for services provision in tourism. Examples of plan format for provided services given in the international standard draft ISO/CD 10005 do not take into account five groups of processes described in the Guidance (PMBOK) and Project Management Manual.

For tourism projects, it is proposed to use the term "quality management plan" considering its unambiguous interpretation in the regulations and is given a single plan for quality management in tourism projects in the form of a block diagram, taking into account five groups of project management processes (IPECS).

The prospects for further research might relate to elaboration of variants for project management quality plan in tourism in the text format and in a summary table considering the provision of tourism services for use in the new edition of the all-Union State Standard ISO 10005 and in the learning process for the preparation of project managers in the tourism sector, and for improving the project management software.

Key words: plan, program, project, tourism, management, form, quality.

Кривогуз Геннадий

*доцент кафедри управління проектами
ОРИГУ НАГУ при Президенті України, к.воен.н., доцент*

ПЛАНИРОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ ПРОЕКТОВ В ТУРИЗМЕ: ТЕРМИНЫ, СУЩНОСТЬ И ФОРМА

Выявлены расхождения нормативных документов в применении термина «планирование управления качеством проектов» и предложен подход по однозначности толкования этого термина и определения его сущности, а также вариант формы планирования управления качеством проектов в туризме.

Ключевые слова: план, программа, проект, туризм, управление, форма, качество.

Постановка проблеми. У діючих Національних стандартах України [1; 2; 3; 4; 5], останніх редакціях проектів міжнародних стандартів 2016 року [6; 7], Керівництві PMBOK [8] і міжнародному стандарті з управління проектами [9] щодо якості проектів, продукції та послуг є розбіжності у тлумаченні термінів, пов'язаних з плануванням якості у проектах, а надані приклади форматів основного документу з планування якості не прив'язані до процесів надання послуг, у тому числі і в туризмі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Національний стандарт ДСТУ ISO 9000:2015 [1] використовує термін «програма якості» як переклад з англійської мови терміну «quality plan» і надає наступне тлумачення. *Програма якості* – специфікація, що визначає, які процедури і відповідні ресурси, та коли і ким повинні застосовуватися по відношенню до конкретного об'єкта. При цьому, під специфікацією слід розуміти документ, що встановлює вимоги, а до процедур зазвичай відносять процедури, пов'язані з процесами управління якістю і процесами життєвого циклу продукції чи послуги. Програма якості часто

містить посилання на розділи настанови з якості або на процедурні документи. Програма якості, як правило, є одним з результатів планування якості.

ДСТУ ISO 9001:2015 [2] є переклад ISO 9001:2015 Quality management systems – Requirements (Системи управління якістю. Вимоги). У цьому документі використано терміни та визначення понять, подані в ДСТУ ISO 9000:2015 [1], а в додатку А надано порівняння з попереднім виданням (ISO 9001:2008). Там, де в ISO 9001:2008 ужито конкретні терміни, як от « документ » чи « задокументована методика », « настанова щодо якості » чи « програма якості », у ДСТУ ISO 9001:2015 [2] визначено вимоги « підтримувати в актуальному стані задокументовану інформацію » .

ДСТУ ISO 10005:2007 [3] подає настанови щодо розроблення, критичного аналізування, приймання, застосування та переглядання *програми якості*. Його можна застосовувати незалежно від того, чи має організація систему управління, яка відповідає вимогам ISO 9001. У додатку А до ДСТУ ISO 10005:2007 наведені чотири формати, у яких можна складати програми якості у вигляді таблиці і блок-схеми (для перероблених матеріалів), бланку (для виробничого об'єкта) і тексту (щодо розроблення програмного забезпечення). Формат програми якості для надання послуг у будь-якій галузі національної економіки, у тому числі і в туризмі, не приведено.

У додатку А до проекту міжнародного стандарту ISO/CD 10005 (редакція від 11.08.2016) [6] наведено п'ять прикладів формату *планів якості*: текстовий формат як шаблон плану якості для інженерного проекту; у форматі простої таблиці для матеріалів, що переробляються; у форматі зведеної таблиці для послуг; у форматі блок-схеми для створення деталі (для виробничого процесу); у форматі блок-схеми для послуг. Для проектів у туризмі більш прийнятними можуть бути текстовий формат, зведена таблиця і блок-схема. Однак, у зазначених форматах доречно враховувати такі п'ять груп процесів будь-якого проекту [8; 9] як ІРЕСС: ініціація (Initiating), планування (Planning), виконання (Executing), контроль (Controlling) і закриття (Closing).

Відповідно до ДСТУ ISO 10006:2005 [4] систему управління якістю в проекті має бути задокументовано та внесено (безпосередньо або через посилання на неї) до *програми якості проекту*. У програмі якості проекту треба визначати види робіт і ресурси, потрібні для досягнення цілей проекту у сфері якості. Програму якості має бути наведено (безпосередньо або через посилання на неї) у плані керування проектом. Слід зауважити, що у Керівництві РМВОК [8] і Керівництві з управління проектами [9] замість термінів « програма якості » і « план керування проектом » використовуються терміни « план управління якістю » і « план управління проектом » .

Відповідно до ДСТУ ISO/TR 10013:2003 [5] *програма якості* – це частина документації системи управління якістю. Програма якості стосується лише задокументованої системи управління якістю і показує, як останню треба застосовувати у конкретній розгляданій ситуації, а також визначає та документує, як організація виконує вимоги стосовно конкретної продукції, процесу, проекту або контракту. Треба визначити сферу застосування програми якості. Програма якості може містити конкретні методики, робочі інструкції і (або) протоколи.

Відповідно до проекту міжнародного стандарту ISO/CD 10006 (редакція від 20.07.2016) [7] *план якості* – перелік процедур та відповідні ресурси, які повинні бути застосовані в зазначений час вказаними особами до заданого об'єкту. Ці процедури зазвичай включають в себе ті, що стосуються процесів управління якістю та процесів виробництва продукту і послуги. План якості часто містить посилання на розділи настанови з якості або процедурні документи. План якості, як правило, є одним з результатів планування якості.

В. М. Шишкін у термінологічному словнику [12] надає тлумачення термінів « план якості» і « планування якості» . Посилаючись на ДСТУ ISO 9000:2015 [1], зазначено, що розроблення програм якості може бути складником планування якості. Однак, визначення терміну « програма якості» не наведено.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Відповідно до ДСТУ ISO 9000:2015 [1], ДСТУ ISO 9001:2015 [2], ДСТУ ISO 10005:2007 [3], ДСТУ ISO 10006:2005 [4] і ДСТУ ISO/TR 10013:2003[5] в управлінні проектами у різних галузях національної економіки, у тому числі і в туризмі, використовується термін « *програма якості*» , а відповідно до проектів міжнародних стандартів ISO/CD 10005 [6] та ISO/CD 10006 [7] – « *план якості*» . Проте, у Керівництві РМВОК [8] і Керівництві з управління проектами [9] визначено, що кожен проект повинен мати *план управління якістю*. У наявності розбіжності у тлумаченні зазначених термінів. У діючому ДСТУ ISO 10005:2007 [3] відсутній формат програми якості для надання послуг у будь-якій галузі національної економіки, у тому числі і в туризмі. До того ж, наведені у додатку А до проекту міжнародного стандарту ISO/CD 10005 [6] приклади форматів планів якості для послуг (текстовий формат, зведена таблиця і блок-схема) не враховують п'яти груп процесів, описаних у Керівництві (РМВОК) [8] як ІРЕСС: ініціація (Initiating), планування (Planning), виконання (Executing), контроль (Controlling) і закриття (Closing).

Постановка завдання. Мета статті – виявити розбіжності у застосуванні терміну « планування управління якістю проектів» і запропонувати підхід щодо однозначності тлумачення цього терміну і визначення його сутності, а також варіант форми плану управління якістю проектів у туризмі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до Керівництва РМВОК [8] базовий підхід до управління якістю в основі своїй відповідає стандартам якості Міжнародної організації зі стандартизації (International Organization for Standardization, ISO). Кожен проект повинен мати *план управління якістю*. Команди проекту повинні слідувати плану управління якістю і мати дані, що демонструють відповідність плану. У контексті досягнення відповідності вимогам ISO сучасні підходи до управління якістю прагнуть мінімізувати відхилення і досягати результатів, які відповідають певним вимогам.

На відміну від Керівництва РМВОК [8] і Керівництва з управління проектами [9], які посилаються на термін « *план управління якістю*» , у ДСТУ ISO 9000:2015 [1] використовується термін « *програма якості*» (quality plan).

Англійський термін « plan» перекладається [10] як:

- план, креслення, проект, схема, діаграма;
- замисел, намір, припущення, спосіб дій.

Російсько-український і українсько-російський тлумачний словник [11] надає наступні визначення термінів « план» і « програма» .

План [11, с. 449] – це

- креслення, що представляє на площині якийсь предмет, будову, місцевість методом прямої горизонтальної проекції;
- система заздалегідь опрацьованих на певний строк виробничих, будівельних, фінансових, культурних, торговельних та інших заходів, праць;
- коротка програма якогось викладу, доповіді, майбутнього твору.

Для управління проектами в туризмі та якістю в них найбільш прийнятним є друге визначення, а для опису туристичного продукту (наприклад, маршруту щодо транспортних послуг з перевезення туристів, екскурсій з відвідування історично-культурних місць), матеріально-технічної бази для надання туристичних послуг тощо – перше визначення.

Програма [11, с. 468] – це:

- зміст і план якої-небудь діяльності, роботи та інше;
- виклад основних завдань, мети діяльності політичної партії, організації або окремого політичного, державного, суспільного діяча;
- короткий виклад змісту предмета або курсу;
- сукупність номерів, що увійдуть до складу концерту, вистави, радіопередачі та інше;
- докладний план дії електронної машини, записаний умовним кодом.

Для управління проектами у туризмі та якістю в них найбільш прийнятним є перше визначення. Тобто план розглядається як складова частина програми.

Керівництвом РМВОК [8] і міжнародним стандартом ISO 21500:2012 « Керівництво з управління проектами» [9] визначаються взаємозв'язки між програмами, портфелями і проектами та надається наступне тлумачення терміну « програма» у сфері управління програмами, портфелями і проектами.

Програма – пов'язані один з одним проекти, підпрограми та операції програми, управління якими координується для отримання вигод, які були б недоступні при управлінні ними окремо. Програми можуть містити елементи робіт, що мають до них відношення, але лежать за межами змісту окремих проектів програми. Проект може бути чи не бути частиною програми, але програма завжди містить проекти.

Управління програмою – застосування знань, навичок, інструментів і методів до програми для задоволення вимог, що висувуються до програми, та отримання вигод і контролю, які були б недоступні при управлінні проектами окремо.

Проекти у рамках програми зв'язані між собою за допомогою загального кінцевого результату або спільних можливостей. Якщо зв'язок між проектами полягає тільки в наявності загального клієнта, продавця, технології або ресурсу, тоді слід управляти портфелем проектів, а не програмою. Тому використання терміну « програма якості» (quality plan) у ДСТУ ISO 9000:2015 [1], ДСТУ ISO 10005:2007 [3], ДСТУ ISO 10006:2005 [4] і ДСТУ ISO/TR 10013:2003 [5] замість терміну « план якості» є не зовсім доречним, а стосовно управління проектами і програмами – неправильним.

Керівництвом РМВОК замість термінів « план якості» чи « програма якості» застосовується термін « план управління якістю» , визначення сутності якого надано у розділі 8 [8, с. 241] та у глосарії [8, с. 550]. План управління якістю (Quality Management Plan) – компонент плану управління проектом або програмою, що описує, яким чином буде забезпечуватися виконання політики організації у сфері якості.

У таблицях 32 і 33 міжнародного стандарту ISO 21500:2012 « Керівництво з управління проектами» [9] одночасно використовуються терміни « quality management plan» (план управління якістю) і « quality plan» (план якості) без пояснення відмінностей між ними. Можна припустити, що план управління якістю відображає динамічний процес застосування моделі Демінга-Шухарта (PDCA). Цикл « планування-виконання-перевірка-дія» (plan-do-check-act, PDCA) є основою для поліпшення якості проекту та його результатів. Термін « план якості» , мабуть, відображає статичний аспект і не акцентує увагу у своїй сутності на процес безперервного поліпшення якості проекту та його результатів.

Для планів управління якістю проектів у туризмі відповідно до додатку А до проекту міжнародного стандарту ISO/CD 10005 [6] пропонується варіант у форматі блок-схеми (рис. 1) щодо туристичного продукту з урахуванням п'яти груп процесів ІРЕСС [8].

**План управління якістю проекту в туризмі
у форматі блок-схеми**

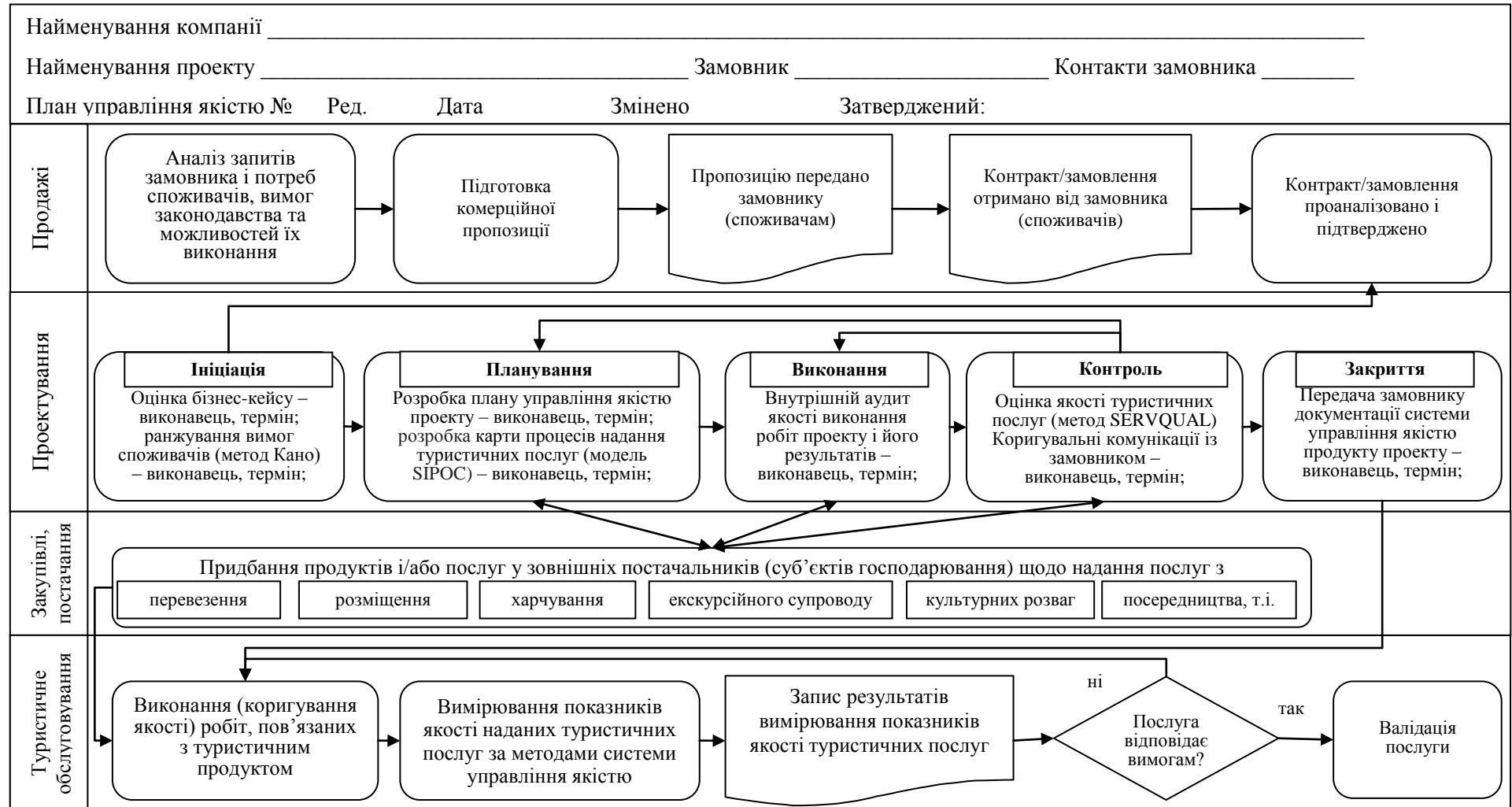


Рис. 1. План управління якістю проекту в туризмі у форматі блок-схеми

У блок-схемі з додатку А до проекту міжнародного стандарту ISO/CD 10005 [6] майже без змін залишилися заготовочний блок і блок продажів, прив'язаний до туристичного обслуговування останній блок, який стосується продукту проекту, і повністю оновлені блоки проектування (з урахуванням п'яти груп процесів ІРЕСС) та закупівель і постачання (з розкриттям можливого складу туристичного продукту). На рисунку 1 по-новому показані взаємозв'язки між блоками та їх складовими.

До блоку проектування включені п'ять груп процесів ІРЕСС (ініціація (Initiating), планування (Planning), виконання (Executing), контроль (Controlling), закриття (Closing)) із зазначенням ключових документів, інструментів і методів управління якістю проектів у туризмі, а також пропонується зазначити відповідальних виконавців і терміни виконання.

До блоку закупівель і постачання входять зовнішні постачальники (суб'єктів господарювання), з якими можуть укладатися контракти, угоди чи договори щодо придбання продуктів або надання послуг у сфері туризму. За основу взято наступні види туристичних послуг, які навів Кудла Н.Є. [14, с. 64]: пасажирське перевезення, послуги з розміщення, гастрономічні послуги, інформаційні послуги, послуги екскурсійного супроводу, послуги посередництва й організації, культурно-розважальні послуги.

Висновки. У діючих нормативних документах щодо управління якістю [1; 2; 3; 4; 5; 8; 9] є розбіжності у тлумаченні термінів « план управління якістю» і « програма якості» та відсутні форми вказаних документів для надання послуг у туризмі. Приклади формату плану якості для надання послуг, наведені у проекті міжнародного стандарту ISO/CD 10005 [6], не враховують п'ять груп процесів, описаних у Керівництві (РМВОК) [8] і Керівництві з управління проектами [9].

Для проектів у туризмі запропоновано застосовувати термін « план управління якістю» з метою однозначності його тлумачення в нормативних документах і надано один варіант плану управління якістю проектів у туризмі у форматі блок-схеми з урахуванням п'яти груп процесів управління проектами (ІРЕСС).

Перспективи подальших досліджень можуть стосуватися розроблення варіантів плану управління якістю проектів у туризмі в текстовому форматі та у вигляді зведеної таблиці з урахуванням особливостей надання туристичних послуг для використання у новій редакції ДСТУ ISO 10005 та у навчальному процесі з підготовки проектних менеджерів у сфері туризму, а також для удосконалення програмного забезпечення управління проектами.

Література.

1. Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів (ISO 9000:2015, IDT) : ДСТУ ISO 9000:2015. – [Чинний від 2016-07-01]. – К.: ДП « УкрНДНЦ» , 2016. – 32 с. – (Національний стандарт України).
2. Системи управління якістю. Вимоги (ISO 9001:2015, IDT) : ДСТУ ISO 9001:2015. – [Чинний від 2016-07-01]. – К.: ДП « УкрНДНЦ» , 2016. – 22 с. – (Національний стандарт України).
3. Системи управління якістю. Настанова щодо програм якості (ISO 10005:2005, IDT) : ДСТУ ISO 10005:2007. – [Чинний від 2008-01-01]. – К.: Держспоживстандарт України, 2008. – 21 с. – (Національний стандарт України).
4. Системи управління якістю. Настанова щодо управління якістю в проектах (ISO 10006:2003, IDT) : ДСТУ ISO 10006:2005. – [Чинний від 2007-01-01]. – К.: Держспоживстандарт України, 2007. – 27 с. – (Національний стандарт України).

5. Настанови з розробляння документації системи управління якістю (ISO/TR 10013:2001, IDT : ДСТУ ISO/TR 10013:2003. – [Чинний від 2004-07-01]. – К.: Держспоживстандарт України, 2004. – 11 с. – (Національний стандарт України).
6. Системы менеджмента качества. Рекомендации по планам качества (ISO/CD 10005). Проект международного стандарта от 2016-08-11. – 27 с. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://pqm-online.com/assets/files/pubs/translations/std/iso-cd-10005.pdf>. – Заглавие с экрана.
7. Системы менеджмента качества. Рекомендации по менеджменту качества в проектировании (ISO/CD 10006). Проект международного стандарта от 2016-07-20. – 27 с. [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://pqm-online.com/assets/files/pubs/translations/std/iso-cd-10006-\(rus\).pdf](http://pqm-online.com/assets/files/pubs/translations/std/iso-cd-10006-(rus).pdf). – Заглавие с экрана.
8. Руководство к своду знаний по управлению проектами. (Руководство PMBOK®). Пятое издание. Newtown Square, Pennsylvania: PMI, 2013. – 586 с. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://forpm.ru/pmbok-5-%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%87%D0%B0%D1%82%D1%8C>. – Заглавие с экрана.
9. ISO 21500:2012 Guidance on project management [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.iso.org/iso/catalogue_detail?csnumber=50003. – Назва з екрану.
10. Мюллер В. К. Англо-русский словарь. / В. К. Мюллер // – М.: Издательство «Золотой век», 2007. 976 с.
11. Російсько-український і українсько-російський тлумачний словник [Текст] / заг. ред. Л. Г. Савченко. – Х. : Прапор, 2003. – 542 с.
12. Шишкін В. М. Менеджмент якості та підтвердження відповідності. Нормативна термінологія та визначення: Термінологічний словник / Шишкін В. М., Чікін С. В. – К.: НТУУ «КПІ», 2017. – 308 с.
13. Статистичний контроль. Кількісні методи покращення процесу. Шість Сигма. Частина 2. Інструменти і методи (ISO 13053-2:2011, IDT) : ДСТУ ISO 13053-2:2016. – [Чинний від 2016-09-01]. – К.: ДП «УкрНДНЦ», 2016. – 42 с. – (Національний стандарт України).
14. Кудла Н. Є. Управління якістю в туризмі [текст]: підручник. / Н. Є. Кудла – К.: «Центр учбової літератури», 2015. – 328 с.
15. Довідка про автора. Кривогуз Геннадій Іванович, кандидат військових наук, доцент, доцент кафедри управління проектами ОРІДУ НАДУ при Президентові України, Одеса, вул. Генуезька, 22, тел. 0676986742.

УДК 35.072.8

Кулінкович Тетяна*здобувач кафедри права і законотворчого процесу
ОРИДУ НАДУ при Президентові України***ФІНАНСОВО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ**

Стаття звернена до малодослідженої проблеми в державно-управлінській науці – фінансово-правовому регулюванню. В роботі розглядаються елементи фінансово-правового регулювання: принципи, зміст, механізми тощо.

Ключові слова: державне управління, фінанси, правове регулювання, метод, принцип, механізм, регламентація, правова норма.

Tetyana Kulinkovich*applicant for PhD, Department of law and Legislative Process
of ORIPA NAPA under the President of Ukraine***FINANCIAL AND LEGISLATIVE REGULATIONS IN PUBLIC ADMINISTRATION**

The increase in the scale of social production, the expansion of the sphere of commodity relations and the strengthening of their interrelations increasingly involves the state in the regulation of financial relations and in a number of cases it acts as a side of these relations itself. The involvement of the state in financial relations is connected as well with the economic as with the social relations of society. The movement of social capital can be stable if there is a stable financial environment. The business entities themselves are not able to provide it fully, as well as because of the horizon of their vision of the problem, and everyone is trying to achieve their financial interests. The State has enough ways to create a model for the most rational movement of the financial flows of society at the macroeconomic level in order to reduce the clashes of the financial flows of society so as to stimulate them in the direction of their most effective functioning. Such state regulation is the more effective the more carefully the management decisions in this sphere are elaborated. All this allows the use of various forms of state regulation of financing, from the improvement of the current legislation to the establishment of various standards for budgeting and taxation.

The objectives of financial and legal regulation are to ensure public needs for the rational distribution and effective and economical use of money of public funds by authorized persons (public funds managers) in the area of goods, works and services procurement. Essential compound legal regulation of finance is its legal mechanism, which includes three basic elements:

- Legal provisions (regulatory framework);
- Subjective rights and duties (relationship);
- acts of rights and responsibilities realization.

Financial and legal regulation mechanism should be defined as a system of financial and legal means by which the streamlining, functioning and development of public relations that arise in the process of raising funds to the public funds designated by State (centralized and decentralized), their distribution and use, as well as control the movements of such funds, their effective and purposeful use.

In cases where finance is subject to financial and legal regulation, you need to use the appropriate tools for efficient and effective regulation of legal relations in this sphere. First of all such tools serve legal ways that form a mechanism of financial regulation.

The financial and legal regulatory mechanism could be mean as system of financial and legal measures which provide the streamlining, functioning and development of financial legal relations regarding the allocation and use of public funds for the purchase of goods, works and services, fund-raising in public funds at the expense of non-tax revenues, as well as monitor these processes.

Key words: finances, standards, law, budget, quotes, limits, prices, customs, public administration.

Куликович Татьяна

*соискатель кафедры права и законотворческого процесса
ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины*

ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Статья обращена к малоизученной проблеме в государственно-управленческой науке – финансово-правовому регулированию. В работе рассматриваются элементы финансово-правового регулирования: принципы, содержание, механизмы и т.д.

Ключевые слова: государственное управление, финансы, правовое регулирование, метод, принцип, механизм, регламентация, правовая норма.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. В умовах нестабільного розвитку економіки зростає значення державно-правового регулювання фінансових відносин. Фінанси відображають відносини суб'єктів економічної діяльності з державним управлінням, а право є ефективним інструментом регулювання фінансових відносин. А тому дослідження механізму правового регулювання в сфері фінансів має важливе значення для державного управління та ринкового господарства.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблеми. Проблема фінансово-правового регулювання є недостатньо вивченою в юридичній науці, а особливо в державному управлінні, що потребує подальшого наукового дослідження.

Формування мети (постановка завдання). Метою даної статті є дослідження складових фінансово-правового регулювання: сутності, мети, методів, принципів, правовідносин, механізму фінансово-правового регулювання, які впливають на суспільне виробництво та відносини, що складаються між суб'єктами економічної діяльності та державним управлінням.

Виклад основного матеріалу з обґрунтуванням наукових результатів. Зростання масштабів суспільного виробництва, розширення сфери товарних відношень, посилення їх взаємозв'язку все більш втягують державу в регулювання фінансових відношень і в ряді випадків воно саме виступає стороною цих відношень. Втягнення держави в фінансові відношення пов'язане як з економічними так і соціальними відношеннями суспільства. Рух суспільного капіталу може бути стабільним якщо існує стабільна фінансове середовище.

Самі суб'єкти господарювання забезпечити його повністю не можуть як із-за обрїю свого бачення проблеми, так і внаслідок того, що кожний з них намагається досягнути своїх фінансових інтересів. У держави достатньо засобів, щоб на макроекономічному рівні створити модель найбільш раціонального руху фінансових потоків суспільства з тим, щоб знизити зіткнення фінансових потоків і стимулювати їх в направленні їх більш ефективного функціонування. Таке державне регулювання тим ефективніше чим більш ретельно пророблені управлінські рішення в цій сфері. Все це припускає використання різноманітних форм державного регулювання фінансування починаючи від удосконалення діючого законодавства до встановлення різноманітних нормативів бюджетування і оподаткування.

Під об'єктом фінансово-правового регулювання слід розуміти вольову поведінку уповноважених державою органів влади та розпорядників публічних коштів, що володіють фінансовою правосуб'єктністю та потенційно можуть бути учасниками фінансових правовідносин.

Предметом фінансово-правового регулювання є відповідні суспільні відносини, що виникають з приводу розподілу і використання публічних коштів, призначених для виробництва товарів, робіт і послуг, при мобілізації коштів у публічні фонди за рахунок неподаткових надходжень, а також під час здійснення фінансового контролю за цими процесами.

Важливим елементом фінансово-правового регулювання є метод, який визначається як сукупність прийомів і засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання якісно однорідних, відокремлених відносин.

Основним методом фінансово-правового регулювання визнається імперативний (метод владних розпоряджень). Він припускає нерівність суб'єктів відносин для забезпечення особливого стану і ролі держави і виявляється у владних приписах, наказах одних суб'єктів іншим, що представляють державу, органи самоврядування. Метод владних розпоряджень виявляється у змісті конкретних фінансових правовідносин і у складі їхніх учасників та характеризується: 1) наявністю вертикальної субординації між учасниками фінансових правовідносин; 2) прерогативою видання більшості владних розпоряджень органами, що спеціально створені державою (муніципальними утвореннями) для фінансової діяльності; 3) чіткістю імперативності на всіх рівнях законодавчого регулювання, яка не змінюється і не знижується залежно від типу законодавчого акту (закону, інструкції тощо); 4) здійсненням регулювання специфічного об'єкта та предмету.

До базових принципів фінансово-правового регулювання відносяться:

- принцип публічності та прозорості (полягає в тому, що фінансово-планова та звітна документація з використання публічних коштів є доступними для громадськості. Інформування про цілі, пріоритети та показники цих документів забезпечує суб'єктів господарювання необхідними орієнтирами для планування власної виробничої діяльності);

- принцип пріоритету публічних інтересів у правовому регулюванні відносин, що виникають у процесі здійснення публічної фінансової діяльності держави, муніципальних утворень, розпорядників державних коштів, передбачає використання фінансово-правових інститутів для вирішення важливих завдань суспільства;

принцип розподілу функцій між представницькими органами та органами виконавчої влади у сфері фінансової діяльності. Так, згідно з Конституцією України, Державний бюджет України, у якому закладаються кошти для задоволення державних потреб, приймається у формі законодавчого акту виключно Верховною Радою України. Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади через підпорядковані йому відповідні центральні органи виконавчої влади організовує складання проекту закону про Державний бюджет України, включаючи до

видаткової його частини потребу в бюджетних коштах, а також виконання прийнятого основного фінансового плану держави та готує звітність про його виконання;

– принцип справедливості й неупередженості (фінансова система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу публічних коштів;

– принцип субсидіарності (зокрема, розподіл видатків на закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами та розпорядниками бюджетних коштів ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача);

– принцип всебічного фінансового контролю, обліку та звітності у сфері публічної фінансової діяльності, який пояснюється розумінням значення фінансів для виконання функцій суб'єктами такої діяльності. Здійснення контролю передбачається на всіх стадіях руху публічних коштів, а також фінансово-господарської діяльності розпорядників публічних коштів.

Важливими в системі принципів фінансово-правового регулювання є особливі, до яких можна віднести такі: 1) обґрунтованість (тобто необхідність обґрунтування розпорядником публічних коштів фінансового забезпечення доцільності виділення коштів); 2) плановість (відповідно до якого усі публічні видатки здійснюються виключно на плановій основі: за річним планом, бюджетами різних рівнів, кошторисами (тимчасовими кошторисами), фінансовими планами (плани асигнувань, плани використання бюджетних (державних) коштів тощо); 3) періодичність фінансування витрат (фінансування цілей публічних закупівель має здійснюватися в міру виконання річного плану з урахуванням освоєння раніше виділених сум, що забезпечується розбивкою відповідних річних призначень на періоди); 4) цільове спрямування коштів (поряд з чітким зазначенням у відповідній фінансово-плановій документації розміру сум коштів, що виділяються одержувачам публічних коштів, та джерел їх надходження обов'язково зазначаються конкретні заходи і цілі, на які повинні бути використані ці кошти); 5) цільове використання коштів (публічні кошти мають бути використані у суворій відповідності до заходів на цілі, передбачені у фінансових планах держави, муніципальних утворень, замовників публічних послуг); 6) максимальна ефективність, економність та результативність (при складанні та виконанні фінансово-планової документації усі органи державної влади (місцевого самоврядування), розпорядники публічних коштів мають прагнути досягнення цілей і запланованих завдань з використанням мінімального обсягу засобів (зокрема, публічних коштів) або досягнення максимального найкращого результату при використанні визначеного фінансовим планом обсягу коштів); 7) пріоритет публічних видатків над доходами (відокремлює публічні та приватні фінанси, оскільки для останніх характерна визначальна роль прибутків при формуванні витрат); 8) відповідність запланованих видатків на реалізацію цілей обсягу доходів (надходжень); 9) відповідність видатків, що фінансуються на закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, інтересам держави (муніципальних утворень), розпорядників таких коштів, що охороняються законом; 10) забезпеченість державних витрат і платежів за результатами процедур тільки у разі фактичної наявності засобів на відповідному рахунку.

Про ефективність правового регулювання дозволяє говорити саме досягнення його цілей, які як елемент займають наступну нішу в його структурі.

Цілями фінансово-правового регулювання є забезпечення публічних потреб щодо раціонального розподілу та ефективного й економного використання коштів публічних фондів уповноваженими особами (розпорядниками публічних коштів) у сфері придбання товарів, робіт і послуг.

Своєрідність галузевого регулювання визначається поєднанням у ньому дозволів, заборон і позитивного зобов'язання (веління), які в загальноправовій літературі називаються способами правового регулювання.

На підставі співвіднесення загальних дозволів і заборон в юридичній літературі і в правовому житті склалося два класичних типи правового регулювання: загальнодозвільний (тип правового регулювання, що ґрунтується на загальному дозволянні, у рамках якого закон встановлює заборони на здійснення конкретних дій); спеціально-дозвільний (тип правового регулювання, що ґрунтується на загальній забороні, у рамках якої закон встановлює конкретні дозволи). Крім того, у новітніх підходах дослідження питань правового регулювання виділяють додатково ще три типи: 1) дозвільно-зобов'язуючий (тип правового регулювання, у якому конкретним дозволам (дозволянням) одного суб'єкта суспільних відносин відповідають позитивні зобов'язування іншого суб'єкта цих відносин); 2) дозвільно-забороняючий (тип, за якого конкретним дозволянням, що стосуються одного суб'єкта суспільних відносин, відповідає заборона, що стосується поведінки іншого суб'єкта суспільних відносин, які належать до предмету правового регулювання); 3) зобов'язуючий (суть його полягає у тому, що право визначає тільки одну зобов'язуючу сторону правовідносин, а управненою стороною може бути будь-який суб'єкт права).

Для фінансово-правового регулювання превалюючим є дозвільно-зобов'язуючий тип правового регулювання. Прикладом цього є правовідносини, що виникають з приводу виділення державою (в особі її органів влади – власником державних коштів) замовнику державних закупівель державних коштів та їх подальшого використання останнім на закупівлю товарів, робіт і послуг. Право виділити (прийняти рішення про виділення) кошти на закупівлю визначеного виду товару, робіт чи послуг для потреб конкретного суб'єкта господарювання належить власникові (засновнику) такого суб'єкта. У цьому випадку дозволяння полягає в тому, що держава (в особі її органів) на власний розсуд приймає рішення про виділення коштів, їх розмір та цільове призначення; а зобов'язання – у тому, що замовник державних закупівель (розпорядник публічних коштів) зобов'язаний використати виділені йому кошти ефективно та адресно. Отже, показовим є поєднання різних способів правового регулювання: конкретного дозволяння і конкретного зобов'язання, відповідно, тип правового регулювання, що застосовується у даному випадку, є дозвільно-зобов'язуючим.

Важливу роль у змісті правового регулювання відіграють процесуальні елементи, які на відміну від розглянутих вище характеризуються безперервністю та динамічністю. Враховуючи особливості предмету та об'єкту фінансово-правового регулювання, до його процесуальних елементів належать:

- регламентація процесу встановлення фінансово-правових норм (процес, спрямований на визначення виду фінансово-правових норм, якими будуть регулюватися відповідні відносини, що складають предмет фінансово-правового регулювання; коло джерел, що повинні містити ці норми, а також межі дії даних норм за предметом, часом, простором, за колом осіб), регламентація фінансово-правових відносин (як базових, так і допоміжних) (процес, спрямований на встановлення кола суб'єктів і об'єктів фінансово-правових відносин, відповідно до їх правового статусу й режиму; визначення кола юридичних фактів);

- регламентація процесу встановлення індивідуальних приписів, що не належать до результату правозастосування (процес, спрямований, зокрема, на визначення компетенції суб'єктів фінансово-правових відносин, що встановлюють індивідуальні приписи; визначення форми індивідуального припису і адресату);

- регламентація процесу реалізації прав і обов'язків учасників правовідношення (процес, спрямований на встановлення строків реалізації прав і обов'язків суб'єктами фінансово-правових відносин або зазначення про можливість такої реалізації без конкретних строків; визначення конкретних способів реалізації прав і обов'язків; встановлення порядку реалізації суб'єктивних прав і юридичних обов'язків);

- регламентація процесу правозастосування (процес, спрямований, по-перше, на визначення органу, який може або зобов'язаний застосувати право в конкретній ситуації).

Отже, на підставі викладеного, під фінансово-правовим регулюванням слід розуміти дію права на суспільні відносини (поведінку їх суб'єктів), що виникають з приводу розподілу і використання публічних коштів, призначених для здійснення залучення товарів, робіт і послуг, при мобілізації коштів у публічні фонди за рахунок неподаткових надходжень, а також під час контролю за цими процесами за допомогою використання спеціальних юридичних засобів.

Істотною складовою правового регулювання фінансів є його правовий механізм. У науковій літературі відзначається, що розробка механізму правового регулювання недостатньо пояснює це явище [1, с.74]. Ідея правового механізму була висунута у свій час Н. М. Александровим, який розрізняв у механізмі правового регулювання дві сторони – нормативну та прояв впливу норм на суспільні відносини. Важливою роботою в цьому напрямку стала монографія С. С. Алексєєва «Механізм правового регулювання в соціалістичній державі» [1], який виділив три основні елементи правового регулювання:

- юридичні норми (нормативна основа);
- суб'єктивні права та обов'язки (правовідносини);
- акти реалізації прав і обов'язків.

Такої ж позиції дотримується Ю. Н. Оборотов [5, с. 188].

Н. І. Матузов розглядає правовий механізм як набір юридичного інструментарію, використовуваного для впливу на суспільні відносини [4, с.53]. О. Ф. Скакун визначає механізм правового регулювання як процес переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин, чинений за допомогою системи правових прийомів і форм із метою задоволення суспільних і особистих інтересів, забезпечення правопорядку [6, с. 697].

Не втягуючись у дискусію про механізм правового регулювання, відзначимо, що позиція про механізм правового регулювання С.С. Алексєєва найбільш чітко визначена, дає можливість бачити його по-елементний склад, зв'язок і взаємодію елементів механізму правового регулювання. Від себе помітимо тільки, що механізм правового регулювання повинен породжувати результат, котрий впливає на обсяг самого регулювання [1, с. 75].

«Норма права - це споконвічний елемент і нормативна основа механізму правового регулювання» [6, с. 680].

Першим елементом механізму правового регулювання є норма права. Норма права являє собою загальнообов'язкове правило поведінки [5, с. 188], яке контролює (регламентує) суспільні відносини. «Характер регулюючого впливу нормативної основи механізму правового регулювання залежить від того, як впливає право шляхом зобов'язального примусу, або шляхом дозволу чи заборони» [6, с. 68]. Тому «норма права узагальнено моделює бажану з погляду його інтересів поведінку членів суспільства в суспільних відносинах певного предметного виду [2, с.162]. Норма права – свого роду штамп, у якому формалізовані суспільні відносини з погляду держави. Регламентація відносин дає можливість стабілізувати суспільні відносини, помістивши кожного учасника в «клітинку»

суспільного організму, яка забезпечує його функціонування. Взаємодіючи між собою, вони утворюють суспільний організм, надаючи йому цілісність і життєздатність. З погляду держави, важливо визначити середовище цієї «клітинки», якою виступає норма права, оскільки від цього залежить життєздатність усього суспільного механізму. Неправильне її визначення веде від суспільних деформацій аж до загибелі самого суспільства. Тому, з погляду державного регулювання, норма права повинна об'єктивно відбивати існуючу реальність, сприяючи її розвитку.

При всій своїй реальності, норма права є абстрактним явищем, тому що ця теоретична конструкція реалізує себе через статті законодавства, тобто, через нормативно-правові акти, які мають наступні переваги: чітко, ясно, однозначно формулюють зміст; дозволяють оперативно змінювати або усувати еротичну норму; дозволяє здійснювати впорядкування, узгодження, систематизацію численних правових норм [5, с. 125]. Таким чином, нормативно-правові акти створюють динамічну основу механізму правового регулювання.

Наступний елемент механізму правового регулювання - правовідносини, – переводять конкретні зміни обставин на рівень суб'єктивних прав і юридичних обов'язків [5, с. 188]. Право, підкоряючи відносини певним правилам, наділяє сторони з боку держави певними правами та обов'язками, а відносини між ними будуються згідно зі встановленими правилами. Звідси випливає, що учасники здобувають компетенцію правоволодіючого або правозобов'язуючого характеру. Звичайно поняття компетенції застосовується до державних органів, а інші суб'єкти оцінюються з погляду прав або обов'язків. Проте, кожне з них є для них індивідуальною компетенцією, оскільки містять права і обов'язки. Тому є підстави говорити про механізм правового регулювання, характеризуючи правовідносини як його елемент, про індивідуальну компетенцію його суб'єктів, яка може бути правоволодіючою або правозобов'язуючою.

Як елемент механізму правового регулювання, правовідносини спрямовані на їхнє виникнення, зміну або припинення. Механізм правового регулювання зв'язує своїх суб'єктів через правовідносини. Але це не самоціль. Кінцевою метою є одержання позитивного результату для учасників суспільних відносин. Тому результативність правовідносин виражається через правові наслідки, які воно викликає в учасників суспільних відносин. Але ці відносини можуть бути регламентовані та не можуть бути переформатовані винятково за їхньою волею. Це може відбуватися тільки в межах наданих їм прав і обов'язків, тому що в протилежному випадку відносини будуть нелегітимними (тобто протизаконними), або зовсім як такі не відбудуться.

Третім елементом механізму правового регулювання є реалізація прав і обов'язків [2, с. 213; 5, с. 188; 6, с. 682]. Разом з тим О. Ф. Скакун розділяє цей елемент, виділяючи також акти застосування права в механізмі правового регулювання. При цьому в першому випадку, розуміючи під актами реалізації прав і обов'язків фактичну поведінку суб'єктів правовідносин, а в другому випадку – видання державно-владного акту – акту застосування норм права, який забезпечує виникнення, зміну або припинення правових відносин» [6, с. 682–683].

Ю. Н. Оборотов розглядає акти реалізації суб'єктивних прав і юридичних обов'язків як правозастосовні акти [5, с. 188]. Позиція Ю. Н. Оборотова представляється більш близькою нам. Розгляд актів безпосередньої реалізації прав і обов'язків як фактичної поведінки суб'єктів правовідносин усе ж ближче до правовідносин. Правовідносини виникають із дій, немає дії – немає правовідносин. Вони формуються із дії. Тому дію слід розглядати у зв'язку із правовідносинами, а можливо і як її складову частину, яка є її

динамічною частиною, на відміну від прав і обов'язків, які в правовідносинах є статичною частиною.

Акти безпосередньої реалізації прав і обов'язків являють собою правозастосування. «Правозастосування полягає в здійсненні вповноваженим суб'єктом різнорідних правозастосовних дій основного та допоміжного характеру, які набувають вираження в специфічних правових актах, іменованих актами застосування права [5, с. 188].

Правозастосовні акти реалізують норму права в конкретній дійсності. Вони застосовують диспозицію або санкцію самої правової норми. Внаслідок цього вона перетворює правозастосовний акт в акт індивідуально-правового характеру.

Обґрунтування механізму правового регулювання у вигляді трьох елементів: норми права, правовідносин і актів застосування норм права дає нам можливість надати характеристику механізму фінансово-правового регулювання.

Механізм фінансово-правового регулювання слід визначити як систему фінансово-правових засобів, за допомогою яких забезпечується впорядкування, функціонування та розвиток суспільних відносин, що виникають у процесі мобілізації коштів у визначені державою публічні фонди (централізовані й децентралізовані), їх розподілу і використання, а також під час контролю за рухом цих коштів, їх ефективним і цільовим використанням.

У випадках, коли сфера фінансів стає предметом фінансово-правового регулювання, виникає необхідність застосування відповідних важелів для ефективного і раціонального регулювання правовідносин у цій сфері. Перш за все такими інструментами виступають правові засоби, що складають зміст механізму фінансово-правового регулювання.

Виходячи з особливостей фінансово-правового статусу інституту державних фінансів, до основних ознак фінансово-правового механізму регулювання можна віднести такі:

- за сферою регулювання є різновидом фінансово-правового механізму;
- є динамічною частиною правової системи в цілому, оскільки рух опосередкований стадіями фінансово-правового регулювання;
- об'єктом дії виступають фінансові правовідносини, що виникають з приводу розподілу і використання публічних коштів на публічні цілі, а також при мобілізації коштів у публічні фонди та під час контролю за цими процесами;
- його спрямування – вирішення завдань суспільства, держави, муніципальних утворень щодо забезпечення раціонального розподілу, ефективного, цільового й економного використання коштів публічних фондів для придбання товарів, робіт і послуг, а також здійснення фінансового контролю за цими процесами;
- активізує суб'єктів фінансових правовідносин, підвищує рівень їх правосвідомості, правової культури тощо;
- забезпечується примусовою силою держави – за порушення норм права у сфері державних закупівель застосовується фінансово-правова відповідальність;
- структура механізму ґрунтується на чотирьох стадіях фінансово-правового регулювання: 1) встановлення юридичних норм щодо формування, розподілу і використання публічних фондів коштів та регламентація відповідних фінансових правовідносин (як базових, так і допоміжних); 2) реалізація прав і обов'язків учасників фінансового правовідношення; 3) встановлення індивідуальних приписів, що не належать до результату правозастосування (офіційне тлумачення фінансово-правових норм); 4) правозастосування;
- є системою взаємодіючих між собою фінансово-правових засобів, до яких належать: 1) фінансово-правові норми; 2) фінансові правовідносини; 3) акти тлумачення (інтерпретаційні акти) фінансово-правових норм; 4) акти правозастосування фінансово-правових норм.

Висновок: під фінансово-правовим механізмом регулювання можливо розуміти систему фінансово-правових засобів, за допомогою яких забезпечується впорядкування, функціонування та розвиток фінансових правовідносин з приводу розподілу і використання публічних коштів, призначених для придбання товарів, робіт і послуг, при мобілізації коштів у публічні фонди за рахунок неподаткових надходжень, а також під час контролю за цими процесами.

Література.

1. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве –М; «Юридическая литература». – 1966.
2. Васильев А. М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., Юридическая литература. 1976. – 264 с.
3. Марущак П. В. Планування в умовах ринкової економіки. – Одеса: Пальміра, 2008. – 284 с.
4. Матузов Н. И. Личность. Право. Демократия. – С. 53.
5. Общетеоретическая юриспруденция: учебный курс: учебник/ под ред. Ю.Н. Оборотова – О. Феникс. 2011. – 436 с.
6. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. – Харків: Еспада, 2009. – 752 с.

УДК 336.226.11

Осадчук Світлана*доцент кафедри економічної та фінансової політики
ОРИДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.***ОПОДАТКУВАННЯ ДОХОДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ: АНАЛІЗ ТА ТЕНДЕНЦІЇ**

У статті розглянуто питання, пов'язані з оподаткуванням доходів фізичних осіб. Виявлено специфіку сучасної системи оподаткування доходів фізичних осіб. Проаналізовано структуру надходжень податку на доходи фізичних осіб до державного та місцевих бюджетів. Розглянуто зарубіжний досвід застосування прогресивного оподаткування фізичних осіб. Надано пропозиції щодо вдосконалення системи оподаткування доходів фізичних осіб.

Ключові слова: система оподаткування, податки, податок на доходи фізичних осіб, державний бюджет, місцеві бюджети, тіньова економіка, пропорційна система оподаткування, прогресивне оподаткування

Svitlana Osadchuk*Associate Professor of Economic and Financial Policy Department of the
ORIPA NAPA under the President of Ukraine,
PhD in Public Administration***TAXATION OF INCOME OF PRIVATE PERSONS: ANALYSIS AND TRENDS**

The article deals with the questions connected with the taxation of the income of private individuals. Over the years of its existence the tax system of the country experienced many changes. Thus, the quantity of nation-wide taxes and dues was significantly reduced. Direct taxes, especially taxes from private individuals are of the fundamental importance for generating budgets of all levels. The problem of taxation on income of private individuals is one of the most significant one in system of taxation. Not also the generation of the income on the budget, but also system of redistribution of the income between different segments of the population depends on the choice of the model of taxation of private individuals.

The purpose of article is to analyze the existing system of taxation on the income of private individuals, define tendencies, identify the problems and provide offers taking into account experience of economically developed countries.

The modern system of taxation on the income of private individuals, the definition of directions of its improvement and the designation of specificity of the system should be analyzed.

The income tax is one of the main taxes in structure of tax revenues in Ukraine. The structure of income tax revenues for 2015-2016 is analyzed in the article.

In 2016 the general revenues of a personal income tax was 138,8 billion UAH. Revenues of an income tax to the state budget were 59,8 billion UAH (43 % of the general receipts) that was for 14,7 billion UAH, or for 32,7 % more than in 2015. The greatest component of the analyzed tax (33,0 billion UAH) is the tax on the income in the form of the salary which represents nearly 2/3 of all the revenues. The fifth part comes to the state budget in the form of military collecting (11,5

billion UAH). Besides, an essential part is provided by revenues from the taxation of percent (7,6 billion UAH, or 12,7 % of the general revenues).

Personal individuals' income tax revenues in the local budget in 2016 made 79,0 billion UAH (57 % of the total revenues) that was for 24,1 billion UAH, or 43,8 % more than corresponding indicator last year.

Today there is a proportional system of the taxation of the income of private individuals in Ukraine. In the majority of economically developed countries there is a progressive taxation of the income of private individuals; it is considered that it is the progression which meets the principles on which the mechanism of the taxation of the income of private individuals is based. The identical rate of tax on the individual income was always associated with high rates of economic growth in «economies of opportunities», and progressive – with equality and social justice in socially oriented countries. Until recently in the majority of the countries the maximum rates of taxes were methodically decreased. The advantages of the progressive taxation of the income of private individuals include the point which consists in presuming that the highest tax rates for people with big income level by redistribution contribute to the reduction of a difference in the income between the rich and the poor. In turn, risks of the progressive taxation include the probability of removal of the income in a shadow, the taxation by use of shortcomings of the current legislation. Experience of the taxation of private individuals in Great Britain, France and Germany has been analyzed.

Conclusions are made that revenues from taxation of the income of private individuals are the powerful component of the income of both state and local budgets. Revenues from a personal income tax from the income of the payer of a tax in the form of the salary dominate in structure of revenues. There is no commonly accepted approach concerning the issue of taxation of the income of private individuals, as each country has its own features which include social aspects. In Ukraine there is a problem of essential differentiation of the income of the population. The progressive taxation is one of macroeconomic instruments of redistribution of the income for the purpose of a smooth differentiation in the income. Experience of economically developed countries demonstrates that the progressive scale of the taxation of the income of citizens deals with performance of the principle of justice of the taxation better, than proportional scale.

Key words: tax system, taxes, personal income tax, state budget, local budgets, shadow economy, proportional taxation system, progressive taxation

Осадчук Светлана

доцент кафедры экономической и финансовой политики

ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины

НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ ДОХОДОВ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ: АНАЛИЗ И ТЕНДЕНЦИИ

В статье рассмотрены вопросы, связанные с налогообложением доходов физических лиц. Выявлена специфика современной системы налогообложения доходов физических лиц. Проанализирована структура поступлений налога на доходы физических лиц в государственный и местные бюджеты. Рассмотрен зарубежный опыт применения прогрессивного налогообложения физических лиц. Даны предложения по совершенствованию системы налогообложения доходов физических лиц.

Ключевые слова: система налогообложения, налоги, налог на доходы физических лиц, государственный бюджет, местные бюджеты, теневая экономика, пропорциональная система налогообложения, прогрессивное налогообложение.

Постановка проблеми. Податкова система відіграє важливу роль у зміцненні фінансової безпеки держави. У відповідь на ускладнення системи господарських відносин в країні та світі вона потребує постійного розвитку та вдосконалення. За період свого існування податкова система країни зазнала багатьох змін. Так, суттєво скорочено кількість загальнодержавних податків і зборів, в даний час їх налічується одинадцять. Постійних змін зазнає податкове законодавство. Вагоме значення в формуванні доходів бюджетів всіх рівнів займають прямі податки, а саме: податки з фізичних осіб. Проблема оподаткування доходів фізичних осіб є однією з найбільш значимих у системі оподаткування. Від вибору тієї чи іншої моделі оподаткування фізичних осіб залежить не тільки формування доходів бюджету, а й система перерозподілу доходів між різними верствами населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання оподаткування доходів фізичних осіб досліджуються багатьма науковцями, зокрема: В. Л. Андрущенко, В. І. Борейком, І. Р. Безпальком, В. Довгалюк, Т. Затонацьким, Л. М. Демиденком, О. Д. Василюком, А. І. Крисоватим, К. І. Швабою.

Формулювання цілей статті. Метою статті є аналіз діючої системи оподаткування доходів фізичних осіб, визначення тенденцій та ідентифікація проблем; надання пропозицій з врахуванням досвіду економічно розвинених країн.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Потребує аналізу та виявлення специфіки сучасна система оподаткування доходів фізичних осіб з визначенням напрямів її вдосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Важливою складовою податкової системи держави є оподаткування фізичних осіб, суттєвою є їх роль у формуванні доходів бюджету. Адже фіскальне значення податків полягає саме у формуванні доходів бюджету. Податок на доходи фізичних осіб є одним з основних в структурі податкових надходжень в Україні. Проаналізуємо структуру надходжень ПДФО за 2015-2016 рр.

Аналіз надходжень ПДФО в 2015 р.

Податок на доходи фізичних осіб. Надходження податку до державного бюджету за результатами 2015 року становили 45,1 млрд. грн., що на 32,4 млрд. грн., або в 3,5 рази більше, ніж у попередньому році. Таке зростання зумовлене насамперед започаткованим перерозподілом коштів між державним і місцевими бюджетами, а саме частковим зарахуванням надходжень податку на доходи фізичних осіб до державного бюджету. Надходження до місцевих бюджетів податку на доходи фізичних осіб, незважаючи на переспрямування його значної частки до державного бюджету, продовжує зберігати позицію найвагомішого за обсягом джерела доходної частини місцевих бюджетів – 45,6 %. Надходження цього податку в 2015 р. до місцевих бюджетів склали 54,9 млрд. грн., що на 7,6 млрд. грн., або на 12,2 %, менше за відповідний показник минулого 2014 року.

Співвідношення надходжень податку на доходи фізичних осіб до державного та місцевих бюджетів за 2011–2016 рр. представлено в Таблиці 2.1.

Таблиця 1

**Співвідношення надходжень до державного та місцевих бюджетів ПДФО в Україні
за 2011–2016 рр.**

Надходження ПДФО, тис. грн.	роки					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
В т.ч.						
- до державного бюджету	6159,3	7026,4	7565	12645,8	45100	59800
- до місцевого бюджету	54065	61060	64586	62557,2	54921	79000
Всього надходження ПДФО	60224,3	68086,4	72151	75203	100021	138800

Вищенаведені дані свідчать про значне фіскальне значення податку на доходи фізичних осіб, загальна сума надходжень в 2015 р. склала 100021 млн. грн. В 2015р. в порівнянні з 2014 р. надходження ПДФО зросли на 133 %, або на 24818 млн. грн. В 2016 р. надходження ПДФО зросли на 38,8 млрд. грн. або на 38 %. Надходження ПДФО до державного та місцевих бюджетів за 2011–2016 рр. представлено на Рис. 1.

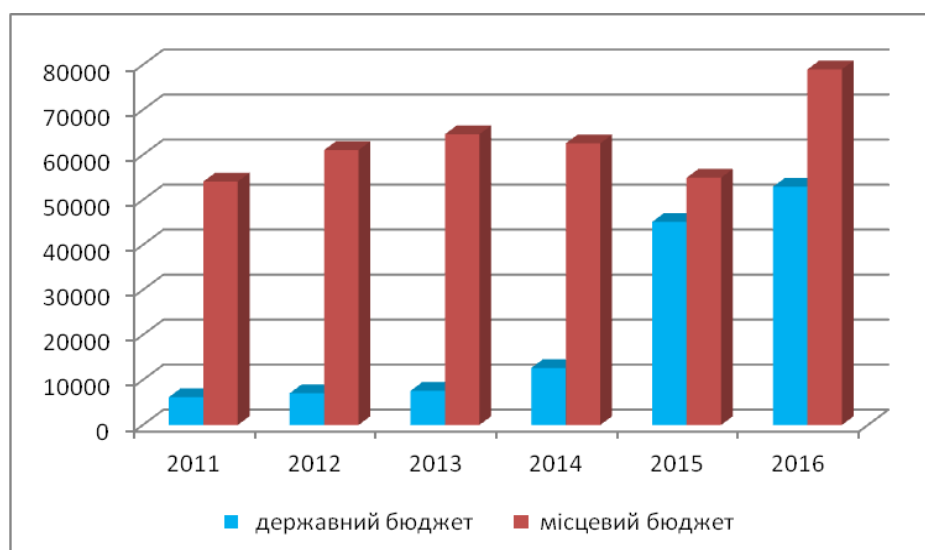


Рис. 1. Надходження ПДФО до державного та місцевих бюджетів за 2011–2016 рр.

Розглянемо структуру надходжень ПДФО (за 2015 р.) до державного та місцевих бюджетів.

До державного бюджету в 2015 р. надійшло ПДФО в сумі 45061,9 млн. грн., в т.ч.:

- ПДФО, що сплачується податковими агентами, із доходів платника податку у вигляді заробітної плати – 22996 млн. грн. (51 % від загальних надходжень);
- ПДФО з грошового забезпечення, грошових винагород, одержаних військовослужбовцями та особами рядового і начальницького складу – 1466,0 млн. грн. (3,3 % від загальних надходжень);
- податок на доходи фізичних осіб, що сплачується податковими агентами, із доходів платника податку інших ніж заробітна плата – 1932,8 млн. грн. – (4,3 % від загальних надходжень);
- Податок на доходи фізичних осіб, що сплачується фізичними особами за результатами річного декларування – 789,6 млн. грн. – (1,8 % від загальних надходжень);

- Податок на доходи фізичних осіб із доходу у вигляді процентів – 8217,9 млн. грн. (18,2 % від загальних надходжень);

- Податок на доходи фізичних осіб із суми пенсійних виплат – 381,9 млн. грн. (0,8 % від загальних надходжень).

- Військовий збір -9154 млн. грн.(20,3 % від загальних надходжень)

Дещо інша структура доходів до місцевих бюджетів. Всього до місцевих бюджетів в 2015 р. надійшло ПДФО в сумі 54291 млн. грн., в т. ч.:

- ПДФО, що сплачується податковими агентами, із доходів платника податку у вигляді заробітної плати – 45309 млн. грн. (83,5 % від загальних надходжень);

- ПДФО з грошового забезпечення, грошових винагород, одержаних військовослужбовцями та особами рядового і начальницького складу – 3197,8 млн. грн. (6 %);

- Податок на доходи фізичних осіб, що сплачується податковими агентами, із доходів платника податку інших ніж заробітна плата – 3987,8 млн. грн. -7,4 %;

- Податок на доходи фізичних осіб, що сплачується фізичними особами за результатами річного декларування – 1352,3 млн. грн. – 2,5 % ;

- Податок на доходи фізичних осіб із суми пенсійних виплат – 242,1 млн. грн. (0,4 % від загальних надходжень).

Отже, як свідчать вищенаведені дані, структура надходжень ПДФО до державного та місцевих бюджетів по Україні різниться. Надходження від ПДФО із доходів платника податку у вигляді заробітної плати є домінуючими – частка в державному бюджеті – 51 %, в місцевих бюджетах – 83,5 % (тобто є значно більшою). Частка надходжень від військового збору в загальних надходженнях становить 20,3 %. Податок на доходи фізичних осіб із доходу у вигляді процентів є третім за величиною – (18,2 % від загальних надходжень), в місцевих бюджетах даний вид надходжень відсутній. Податок на доходи фізичних осіб, що сплачується фізичними особами за результатами річного декларування є більш значимим в доходах місцевих бюджетів – 2,5 % від загальних доходів. Податок на доходи фізичних осіб із суми пенсійних виплат є незначним і становить 381,9 млн. грн. (0,8 % від загальних надходжень) по державному бюджету і 242,1 млн. грн. (0,4 % від загальних надходжень) по місцевому бюджету. Структура надходжень податку на доходи фізичних осіб до державного та місцевих бюджетів по Україні в 2015 р. представлена на Рис. 2.5.

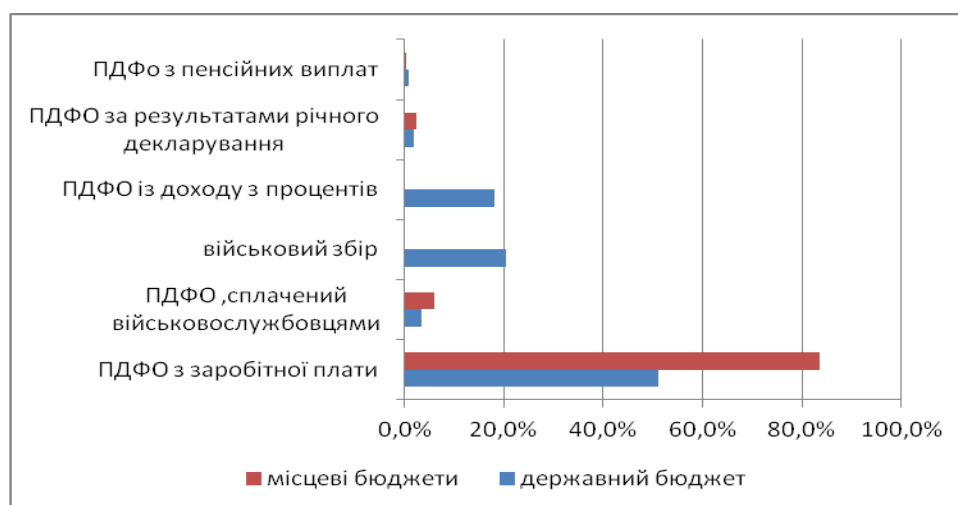


Рис.2. – Структура надходжень податку на доходи фізичних осіб до державного та місцевих бюджетів по Україні в 2015 р.

Аналіз за 2016 р.

В 2016 р. загальні надходження ПДФО склали 138,8 млрд. грн. Надходження податку на доходи фізичних осіб до державного бюджету становили 59,8 млрд. грн. (43 % від загальних надходжень), що на 14,7 млрд. грн., або на 32,7 %, більше, ніж у 2015 році. Найбільшою складовою аналізованого податку (33,0 млрд. грн.) є податок на доходи у вигляді заробітної плати, що становить майже 2/3 всіх надходжень. П'ята частина надходить до державного бюджету у вигляді військового збору (11,5 млрд. грн.). Крім того, суттєву частку складають надходження від оподаткування процентів (7,6 млрд. грн., або 12,7 % від загальних надходжень).

До місцевого бюджету надходження ПДФО в 2016 р. склали 79,0 млрд. грн. (57 % від загальних надходжень), що на 24,1 млрд. грн., або на 43,8 %, більше за відповідний показник минулого року.

На теперішній час в Україні діє пропорційна система оподаткування доходів фізичних осіб. Так, основна ставки податку наступні:

- 18 % – загальна;
- 15 % – оподаткування пенсій (якщо розмір пенсії перевищує 10 розмірів прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність);
- 5 % – дивіденди;

У більшості економічно розвинених країн існує прогресивне оподаткування доходів фізичних осіб; вважається, що саме прогресія більшою мірою відповідає принципам, що закладені в механізмі оподаткування доходів фізичних осіб. Єдина ставка податку на індивідуальні доходи завжди асоціювалася з високими темпами економічного зростання в «економіках можливостей», а прогресивна – з рівністю та соціальною справедливістю в соціально-орієнтованих. Донедавна у більшості країн максимальні ставки податку методично знижувалися. Під час кризи, коли багато економік зіштовхнулися із проблемою нестачі коштів для фінансування державних видатків, питання про розподіл багатства в суспільстві актуалізувалося. Дедалі частіше в урядових і суспільних колах звучить ідея про те, що багаті повинні віддавати більше грошей суспільству, сплачуючи більш високі податки зі своїх доходів [1, с. 112].

До переваг прогресивного оподаткування доходів фізичних осіб відносять те, що більш високі податкові ставки для людей з більшим рівнем доходу шляхом перерозподілу сприяють скороченню різниці в доходах між багатими та бідними. До ризиків прогресивного оподаткування відносять ймовірність виведення доходів в тінь, в «офшори», застосування схем «оптимізації» оподаткування шляхом використання недоліків в діючому законодавстві.

Історично склалися дві форми побудови ПДФО: шедулярна та глобальна. Перша з'явилася у Великобританії. При цій системі доходи залежно від джерел поділяються на частини – шедули, кожна з яких оподатковується окремо, стягуються два податки: основний – за пропорційними ставками і додатковий – за прогресивними. Глобальна система використовується у більшості країн (США, Франція, Німеччина та ін.). При цій системі прибутковий податок стягується із річного доходу за прогресивною шкалою [2, с.60].

Наведемо приклади оподаткування доходів фізичних осіб в зарубіжних країнах. В Австралії функціонує п'ять ставок податку. Громадяни, чиї доходи за рік менші 6000 доларів, звільняються від оподаткування. Громадяни ж, доходи яких перевищують 180 тисяч доларів, 45 % свого доходу віддають у державний бюджет. В Канаді не оподатковуються доходи розміром до 10380 доларів. А ті, хто отримує понад 128 тисяч доларів, зобов'язані

сплатити 29 % свого заробітку в казну. Ставки федерального податку в США складаються з шести рівнів і також залежать від сімейного статусу особи. Найменшу частину свого доходу (10 %) віддають ті, хто отримує за рік до 8375 доларів.

У Великобританії існують такі ставки податку на доходи фізичних осіб:

- мінімальна (0 %, для річного доходу до 2440 фунт стерлінгів);
- базова (20 %, річний дохід 2440 – 37400 фунт стерлінгів),

- максимальна (40 %, річний дохід понад 37400 фунт стерлінгів.) А з квітня 2010 року у зв'язку з фінансовою кризою та потребою збільшення суми податкових надходжень, було запроваджено ставку податку у розмірі 50 % для доходів, які перевищують за рік 150 тис. ф. ст.[3].

У Швеції – базова ставка податку з доходів фізичних осіб 31 % (якщо сукупний річний дохід фізичної особи не перевищує 170 тис. крон (близько 19500 дол. США), при перевищенні ставка може зростати до 50 %).

Погоджуємось з думкою, яка висловлена науковцем Л. М. Духновською, що такий підхід у зарубіжних країнах до системи оподаткування вважається ефективним для функціонування економіки. Оскільки, вилучаючи кошти у більш забезпеченого населення через прогресивне оподаткування, держава залишає їм достатньо грошей для споживання та заощадження. Певна частина доходів, яка надходить від багатших верств у вигляді податку, держава перерозподіляє на користь біднішого населення, тим самим стимулює попит на товари та послуги [4].

За аналізований період можна виділити наступні тенденції в оподаткуванні фізичних осіб. Насамперед це стосується зниження навантаження на фонд оплати праці. З 2016 року знижено ставки сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування вдвічі (з усередненого 41 % до 22 %) та скасовано 3,6 % відрахувань єдиного соціального внеску з заробітної плати працівника. Головна мета зазначених змін полягає в зниженні витрат на робочу силу, щоб суб'єкти господарювання ставали більш конкурентоспроможними, збільшували реальну заробітну плату; ці заходи мають сприяти детінізації економіки. Адже особливістю економіки України є значна частка саме тіньової економіки. Останні дані Міністерства економічного розвитку і торгівлі вказують на те, що в 2017 р. 35 % ВВП в Україні сформовано з використанням тіньових схем [5]. За даними Державного казначейства [6], надходження єдиного соціального внеску в 2016 р. склали 131,9 млрд. грн. (в 2015 р. – 185,7 млрд. грн.), тобто зазначені надходження скоротились на 53,9 млрд. грн., або на 29 %. Скорочення надходжень частково було компенсовано зростанням надходжень до зведеного бюджету України від податку на доходи фізичних осіб (за 2016 рік надходження збільшилися на 38,8 % – до 138,8 млрд. гривень). Це може свідчити про детінізацію зарплат, хоча й в менших обсягах, ніж очікувалося. Надходження ЄСВ покривають лише половину потреби видатків Пенсійного фонду. Бюджет Пенсійного фонду України в 2016 р. збалансований завдяки підтримці з державного бюджету. На фінансове забезпечення виплати пенсій, призначених за пенсійними програмами, та дефіциту коштів Пенсійного фонду з державного бюджету спрямовано 142,6 млрд. грн. або 56 % від загальних доходів Пенсійного фонду України (254,9 млрд. грн.) [7], зокрема на компенсацію втрат у зв'язку із зниженням ставки єдиного соціального внеску. Позитивним, за даними Пенсійного фонду, є те, що упродовж 2016 року легалізовано 193,8 тис. робочих місць, внаслідок чого додатково отримано до пенсійного фонду України 160 млн. гривень. Для зміцнення фінансової стійкості вітчизняної пенсійної системи важливим є відновлення зростання економіки, збільшення кількості робочих місць та рівня фонду оплати праці [8].

Висновки та перспективи подальших наукових розробок.

Вищенаведене свідчить, що надходження від оподаткування доходів фізичних осіб є вагомою складовою доходів як державного, так і місцевих бюджетів. Надходження від ПДФО із доходів платника податку у вигляді заробітної плати є домінуючими в структурі надходжень; також вагомими є надходження від запровадження оподаткування доходу у вигляді процентів та надходжень у вигляді військового збору. На теперішній час в Україні діє пропорційна система оподаткування доходів фізичних осіб в той час, коли в економічно розвинених країнах діє переважно прогресивна система оподаткування, яка характеризується, з однієї сторони, зниженням податкового навантаження для малозабезпечених платників податків, а з іншого – підвищенням ставок оподаткування для більш заможних громадян. Не існує єдиного підходу до питань оподаткування доходів фізичних осіб, в кожній країні є свої особливості, які враховують, в тому числі, й соціальні аспекти. Більшість науковців схиляється до думки, що прогресивна система оподаткування доходів фізичних осіб є більш справедливою, і певною мірою сприяє вирівнюванню доходів. В Україні існує проблема суттєвої диференціації доходів населення. Одним з макроекономічних інструментів перерозподілу доходів з метою згладжування диференціації в доходах є прогресивне оподаткування. Досвід економічно розвинених країн свідчить, що прогресивна шкала оподаткування доходів громадян краще справляється з виконанням принципу справедливості оподаткування, ніж пропорційна [9].

Фіскальна складова податку на доходи фізичних осіб є дуже важливою. Здійснення реальних кроків з детінізації заробітних плат сприятиме збільшенню надходжень до фондів фінансових ресурсів держави. З метою посилення регулюючої функції податку на доходи фізичних осіб та зміщення акцентів оподаткування, на основі аналізу зарубіжного досвіду, пропонується перейти до прогресивного оподаткування доходів для забезпечення більшої соціальної справедливості податкової політики в країні.

Література.

1. Довгалюк В. І., Ярмоленко Ю. Ю. Податкова система: Навчальний посібник. – К.: Центр учбової літератури, 2007. – 360 с.
2. Безпалько І.Р. Досвід оподаткування доходів фізичних осіб у зарубіжних країнах// Регіональна економіка. – 2009. – №2. – С. 159–165.
3. Роль ПДФО у формуванні доходів бюджету в Україні та в світі: [Електронний ресурс] . – Режим доступу: <http://stud24.ru/tax/rol-pdfou-formuvann-dohodv/145593-426961-page1.html>.
4. Духновська Л. М. Вплив ставки податку на доходи фізичних осіб на доходи громадян України // <http://dspace.nuft.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/17326/1/2.pdf>.
5. Рівень тіньової економіки знизився до 35 % від ВВП // <http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=dc0d7cd5-ad6a-42ff-963a-e0d45ee23888&title=RivenTinovoiEkonomikiZnizivsiaDo35-VidVvp>.
6. Офіційний сайт Державної казначейської служби: <http://www.treasury.gov.ua/>
7. Фінансові та статистичні показники Пенсійного фонду / [Електронний ресурс] – <http://www.pfu.gov.ua/pfu/doccatalog/document;jsessionid=9871DF2A5A5462B632C2FFC606C0D7D7.app1?id=277122>.
8. Податкові механізми відновлення соціально-економічного розвитку в контексті реформи 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/podatkov_i_mehanizmu-f6424.pdf.

9. Лобода Н. О. Податковий кодекс України і оподаткування доходів фізичних осіб: контекстуальний аналіз [Електронний ресурс] / Н. О. Лобода. // Економічні науки. Сер. : Облік і фінанси. – 2013. – Вип. 10(1).

УДК 351.862:351.82

Серант Андрій*доцент кафедри менеджменту організацій
ЛРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр., доцент***Соха Юрій***здобувач ЛРІДУ НАДУ при Президентові України*

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО СТАЛОГО РОЗВИТКУ І ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНО-ТЕХНОГЕННОЮ БЕЗПЕКОЮ

Зазначено, що визначення базових принципів сталого розвитку у контексті вирішення проблем природно-техногенної безпеки дасть змогу мінімізувати вплив еколого-економічних ризиків на соціально-економічний розвиток, сформулювати науково обґрунтовану стратегію захисту суспільства і природи від природно-техногенних катастроф.

Ключові слова: сталий розвиток, економіка, безпека, ризик, збитки.

Andrii Serant

*PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor
of the Department of Management of Organizations, Lviv Regional Institute for Public
Administration
of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

Yurii Sokha

*External PhD student of Lviv Regional Institute for Public Administration
of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

CONCEPTUAL APPROACHES TO SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND MANAGEMENT PROBLEMS OF ENVIRONMENTAL AND TECHNICAL SAFETY

The problem of population and territories protection from different catastrophes is highly topical and concerns fundamental bases of national security. At the beginning of XXI century global threats became complex, which is seen in:

- the interdependence of natural, technogeneous, political, economic, social, ecologic and scientific-technical risks;
- the scopes of emergency situations;
- the aggravation of old and emergence of new nontraditional types of dangers.

For Ukraine the problem of preventing natural-technogeneous emergency situations, decreasing their impact on the population, nature and economics has the prior countrywide meaning. There is topical the multifaceted systemic research of the natural and technogeneous security of population living abilities with the aim of development of the best possible national strategy for preventing technogeneous and natural catastrophes, decreasing the negative impact of their consequences on the population and economics. In this context the prior task is to create the state concept for managing risks of emergency situations of natural and technogeneous direction uprise.

Despite the application of a wide range of legal, organizational, managerial, technical and scientific-methodological measures, the scopes of losses in the industrial and non-industrial spheres of living and the environmental damages are still increasing, which makes us to admit the imperfection of current strategy for sustainable development support of modern society.

The paper objective aims at system analysis of the problems of natural-technogeneous security from the standpoint of transition of economic management onto the principles of sustainable development, reasoning the necessity for forming theoretical and scientific-methodological approaches to improving the management mechanisms in the sphere of natural-technogeneous security.

There is a need to underline the fact of the expansion of technogeneous catastrophes, which take place because of the increase of the frequency of natural cataclysms. Natural catastrophes in its generally accepted understanding were always one of the elements of global dynamics of the biosphere and in the past they took place according to the development of natural trends. Starting from the end of the XIXth century their dynamics started to be impacted by anthropogenic factors - the expansion in XXth century of the engineering activity and the formation of a complex social-economic structure of the world have sharply raised not only the fraction of anthropogenically conditioned natural catastrophes, but have also changed the characteristics of the environment with the dynamics of the deterioration of environmental conditions of existence of living beings, including a human as well.

According to the UNO criteria, to the vast natural catastrophes belong disasters, negative consequences of which are impossible to eliminate by means of the possibilities of the region. Herewith:

- there is a necessity in the interregional and international support;
- thousands of people are dead, hundreds are hurt;
- substantial general losses and large insured damages.

Thus, we can confirm that the concept of sustainable development involves, together with the main social objects (personality, society, state), the inclusion into the list of security objects also as social institutions (state constitutional order, sovereignty and territorial integrity), and also natural systems (ecosystems, biosphere in general, space objects (natural and artificial)). Maintaining local (regional, basin etc.) ecosystems is necessary for providing regional (territorial) sustainable development, within which the economic activity has to be found in the relevant ecological corridor, i.e. within the frames of economic volume of the ecosystem. In the model of sustainable development there are mostly main subjects, since the security provision within this model has not a social (even if in the wide meaning), but socio-natural orientation.

Current state of natural-technogeneous security of Ukraine, existing tendencies of its development request further elaboration and substantiation of measures for the improvement and enhancement of security systems functioning to safe the population and territories from the consequences of emergencies as an important part of natural-technogeneous security. Special attention is to be paid in order to solve the following issues: softening negative consequences of emergencies and defining criteria for evaluation of the level of natural-technogeneous security; improving the mechanism of state regulation and forms of management in this sphere. The causes of emergence of natural-technogeneous risks need to be more fundamentally researched, there is required the further development of their classification in the economic activity and methodological recommendations concerning the elevation of the effectiveness of state mechanism of ecological risks management in the region.

Key words: sustainable development, economics, safety, risk, losses.

Серант Андрей

*доцент кафедри менеджмента організацій
ЛРИГУ НАГУ при Президенте України, к.гос.упр. доцент*

Соха Юрий

соискатель ЛРИГУ НАГУ при Президенте Украины

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ И ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДНО-ТЕХНОГЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Указано, что определение базовых принципов устойчивого развития в контексте решения проблем природно-техногенной безопасности позволит минимизировать влияние эколого-экономических рисков на социально-экономическое развитие, сформировать научно обоснованную стратегию защиты общества и природы от природно-техногенных катастроф.

Ключевые слова: устойчивое развитие, экономика, безопасность, риск, убытки.

Проблема захисту населення та територій від катастроф різного спрямування є дуже актуальною і стосується фундаментальних основ національної безпеки. На початку ХХІ ст. глобальні загрози стали вже комплексними, який проявляється у:

- у взаємозалежності природних, техногенних, політичних, економічних, соціальних, екологічних і науково-технічних ризиків;
- у масштабах надзвичайних ситуацій;
- у загостренні старих і появу нових нетрадиційних видів небезпек.

Комплексність сучасних загроз обумовила пошук такого шляху цивілізаційного розвитку, який, не руйнуючи своєї природної основи, забезпечує людству можливість виживання і подальшого безперервного розвитку. Цю умову задовольняє концепція сталого розвитку, яка прийнята у червні 1992 р. у Ріо-де-Жанейро на Конференція ООН з навколишнього середовища і розвитку.

Важливою особливістю концепції сталого розвитку є те, що в ній проблема цивілізаційного розвитку тісно переплітається з проблемою формування систем безпеки як на глобальному, так і на національному рівнях. Як правило, важливі державні рішення певних сферах суспільного життя приймаються без урахування необхідності забезпечення безпеки і в інших сферах. Така ситуація обумовлена, насамперед, неадекватним уявленням про роль та місце останніх у процесах розвитку.

Для України проблема запобігання природно-техногенним надзвичайним ситуаціям, зменшення їх впливу на населення, природу й економіку має пріоритетне загальнодержавне значення. Актуальним є всебічне системне дослідження природної та техногенної безпеки життєдіяльності населення з метою розробки оптимальної національної стратегії запобігання техногенним і природним катастрофам, зменшення негативного впливу їх наслідків на населення й економіку. У цьому контексті першочерговим завданням є створення державної концепції управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій природно-техногенного спрямування.

Незважаючи на застосування широкого спектру правових, організаційних, управлінських, технічних і науково-методологічних заходів та засобів, масштаби втрат у

виробничій і невиробничій сферах життєдіяльності людини та шкоди довкіллю невпинно зростає, що змушує визнати недосконалість існуючої стратегії забезпечення сталого розвитку сучасного суспільства.

Вітчизняними та зарубіжними науковцями розроблено теоретико-методологічні основи якісної та кількісної оцінки природно-техногенних ризиків, методи їх мінімізації. Проблемам управління ризиками надзвичайних ситуацій природно-антропогенного походження присвячені наукові доробки В. Акімова [1, 2], Н. Асамбаєва [3], Б. Данилишина, В. Ковтуна, А. Степаненко [4, 5] А. Качинського [6], Ю. Холмогорова [7], Б. Порфірієва [8, 9].

Водночас проведений аналіз публікацій показав, що на сьогодні недостатньо досліджено питання визначення пріоритетних напрямів удосконалення управління природно-техногенною безпекою як на національному, так і на регіональному рівнях, потребують удосконалення підходи до районування території країни за рівнем природно-техногенних небезпек. Є нагальна потреба в удосконаленні організаційно-економічних основ управління природно-техногенних ризиків інновацій з метою екологізації інноваційної діяльності суб'єктів господарювання.

Метою статті є системний аналіз проблем природно-техногенної безпеки з позицій переходу господарювання на принципи сталого розвитку, обґрунтування необхідності формування теоретичних та науково-методичних підходів до удосконалення механізмів управління у сфері природно-техногенної безпеки.

На сучасному етапі свого розвитку земна цивілізація – це складний соціальний природно-техногенний комплекс, у процесі функціонування якого постійно виникають соціальні, економічні та екологічні проблеми суспільного розвитку. Структури виробництва і споживання, технічні системи досить часто стають джерелом серйозних загроз для суспільства. Населення і навколишнє середовище все більшою мірою відчувають наслідки стихійних лих в силу цілого ряду причин – це зростання чисельності і щільності населення, міграції та неупорядкована урбанізація, деградація навколишнього середовища і, можливо, глобальна зміна клімату. Ресурси, що витрачаються на ліквідацію наслідків техногенних аварій, більш ніж на порядок перевищують видатки, що виділяються на забезпечення безпеки.

Необхідно зазначити, що зростання техногенних катастроф відбувається на тлі збільшення частоти природних катаклізмів. Природні катастрофи в загальноприйнятому їх розумінні завжди були одним із елементів глобальної динаміки біосфери загалом і в минулому вони відбувалися відповідно до розвитку природних трендів. Починаючи з кінця XIX ст. на їх динаміку почали впливати антропогенні фактори – розгортання у XX ст. інженерної діяльності та формування складної соціально-економічної структури світу різко підвищили не тільки частку антропогенно обумовлених природних катастроф, але й змінили характеристики навколишнього середовища з наданням їм динаміки в бік погіршення умов середовища існування живих організмів, зокрема і людини.

Відповідно до критеріїв ООН, до великих природних катастроф належать природні стихійні лиха, негативні наслідки яких неможливо усунути можливостями регіону. При цьому:

- необхідна міжрегіональна або інтернаціональна допомога;
- спричинено загибель тисячі людей, сотні тисяч постраждали;
- суттєві загальні втрати і значні застраховані збитки.

Відділ дослідження ризиків компанії вторинного страхування MunichRe опублікував звіт, який узагальнює дані найбільших природних катастроф за останні півстоліття (рис. 1).

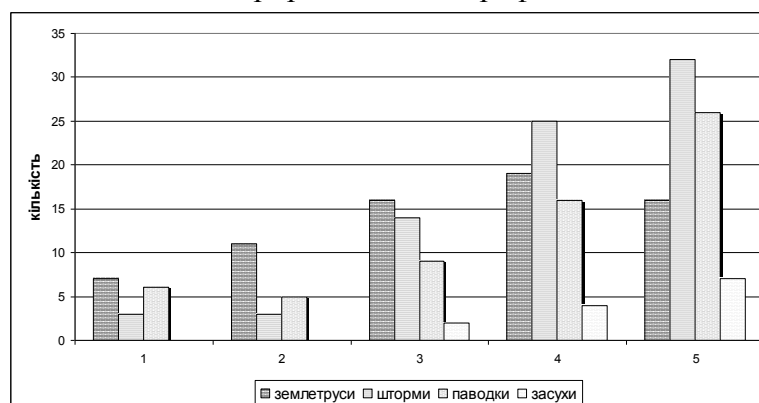


Рис. 1. Великі природні катастрофи 1950 – 2000 рр. Кількість подій

Якщо проаналізувати кількість великих природних катастроф за 1950 – 2007 рр. включно [10], то найбільша частка припадає на природні катаклізми типу штормів (41%), приблизно однакова кількість припадає на землетруси (28%), паводки (25%) і засухи (що найбільш характерно для Африки) – 6%. Водночас, якщо співставляти кількість загиблих, то спостерігається дещо інша картина. Найбільша частка загиблих припадає на землетруси (55%), на шторми – 36%, паводки – 7% і засухи – 2%.

Прямі збитки, яких наносять стихійні лиха, оцінюють, насамперед, за кількістю людських жертв. Прямий матеріальний збиток часто буває досить значним, але помітно поступається непрямим втратам, що виникають унаслідок зриву транспортного зв'язку, збитків комерційних структур тощо.

У табл. 1, 2 представлено природні катастрофи кінця ХХ і початку ХХІ ст. із найбільшою кількістю людських жертв (загиблих і зниклих безвісти), а також катастрофи, внаслідок яких було завдано найбільших прямих матеріальних збитків [11].

Таблиця 1

Природні катастрофи з найбільшою кількістю людських жертв - загиблих і зниклих без вісті

Рік	Країна	Природна катастрофа	Кількість загиблих і зниклих безвісти, тис. осіб
1970	Бангладеш	Шторми і повені	300
1976	Китай	Землетрус	250
2004	Індонезія, Шрі-ланка, Малайзія, Таїланд, Бангладеш, Сомалі	Цунамі	>150
1991	Бангладеш	Тропічний циклон "Гори"	138
1970	Перу	Землетрус	60
1990	Іран (провінція Гілян)	Землетрус	50
2003	Іран (район м. Бам)	Землетрус	41
1978	Іран (район м. Табас)	Землетрус	25

1988	Вірменія	Землетрус	25
1985	Колумбія	Виверження вулкану	23

Збільшення частоти і масштабів наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного походження, починаючи з другої половини ХХ ст., свідчить про тенденцію підвищення ризиків небезпечних природних явищ, техногенних аварій і катастроф, які часто відзначаються транскордонним спрямуванням. Більшість фахівців вважає, що збільшення числа стихійних лих напряму пов'язане з антропогенною діяльністю. Наприклад, знищення традиційних екосистем (вирубка лісів, тощо) призводить до збільшення числа засух, повеней і ураганів.

Таблиця 2

**Природні катастрофи, в результаті яких було
завдано найбільших прямих матеріальних збитків**

РРік	Країна	Природна катастрофа	Матеріальні збитки, дол.
2003	Іран (район м. Бам)	Землетрус	> 1 млрд
2004	Індонезія, Шрі-ланка, Малайзія, Таїланд, Бангладеш, Сомалі	Цунамі	1 млрд
1995	Японія	Землетрус	> 155 млн
1980	Італія	Землетрус	43 млн
1992	США	Ураган "Ендрю"	37 млн
1994	США	Землетрус	32 млн
1988	Вірменія	Землетрус	> 30 млн
2004	США	Урагани "Чарлі", "Френсис", "Іван", "Джин"	~28 млн
1988	Вірменія	Землетрус	25 млн
1992	Китай	Повінь	~22 млн
1992	Китай	Землетрус	~21 млн
1999	Туреччина	Землетрус	~20 млн

Примітка: Розміри втрат приведені по курсу долара США 2002 р.

За даними компанії ("Munich Re") виплати страхових компаній унаслідок природних катастроф у першому півріччі 2010 р. становили рекордні 22 млрд дол. і більш ніж у два рази перевищили середнє значення для цього періоду за останні 10 років. Для порівняння, у першому півріччі 2009 р. збитки становили рівно вдвічі менше – 11 млрд дол.

Тенденцію зростання важких наслідків природно-техногенних лих підтверджується аналізом ситуації впродовж першої половини 2010 р. Загальна сума збитку, нанесеного стихійними лихами світовій економіці в першому півріччі 2010 р., оцінюється в 70 млрд дол. З січня до кінця червня 2010 р. було зареєстровано 440 подій природного характеру: 55 геофізичних подій (включаючи виверження вулкана в Ісландії, результатом якого стало скасування тисяч авіарейсів) і 385 катастроф, пов'язаних із погодою [12].

Тенденція зростання кількості природних катастроф чітко прослідковується і у 2010 р. Загальна сума збитку, нанесеного стихійними лихами світовій економіці в першому півріччі 2010 р., оцінюється в 70 млрд дол.

Система управління техногенною безпекою розглядається як одна з найважливіших функціональних підсистем стабілізації суспільства, оскільки численні аспекти

функціонування техногенних об'єктів на сьогодні розглядаються як елементи стратегічних ризиків. В останні роки значним є ріст кількості надзвичайних ситуацій техногенного характеру, пов'язаних із аваріями на промислових виробництвах. Крім того, за даними Національної дослідницької ради (National Research Council), негативну роль має процес урбанізації: такі стихійні лиха, як землетруси, особливо небезпечні в місцях масового скупчення населення. За оцінками Чикагського Університету (University of Chicago), стихійні лиха останніх десятиліть XX ст. торкнулися приблизно 2 млрд чоловік – третини всього людства. Особливо ризикують країни, що розвиваються: багаторічна статистика показує, що саме на їх частку припадає 90% всіх смертельних випадків. За даними ООН, з 49 найменш розвинених країн світу 24 знаходяться в “групі ризику”. За останні 15 років шість із них пережили від двох до восьми крупних природних катастроф.

При цьому збиток, який стихійні лиха наносять “бідним” країнам набагато вищий за збиток, що наноситься “багатим” державам. Наприклад, за оцінками страхової компанії “Munich Re”, збиток, нанесений США в 1997 – 1998 роки “феноменом Ель-Ніньо” (тепла течія Ель-Ніньо періодично спричиняє потепління води в східній частині Тихого океану, що впливає на океанські течії, приводить до різкого посилення вітрів і проливних дощів – Washington ProFile), становив 1,96 млрд дол. або 0,03% від валового внутрішнього продукту (далі – ВВП) країни. Цей же природний катаклізм завдав збитку Еквадору у розмірі 2,9 млрд дол., що дорівнювало 14,6% ВВП. За оцінками Всесвітнього Банку (World Bank), ураган “Мітч”, який обрушився на держави Центральної Америки в 1998 р. знищив плоди десятилітньої роботи банку в цьому регіоні. Жорстокі морози, відмічені в Монголії взимку 2002 р. обійшлися економіці країни в 15% ВВП.

Втім, стихійні лиха страшні й індустріально розвиненим країнам. Могутній землетрус, що відбувся в 1995 р., в Японії, став причиною загибелі декількох тисяч чоловік. Хоча землетрус був дуже потужним, людські втрати були мінімальними, оскільки країна була добре підготовлена до такого роду катаклізмів і допомоги жертвам були надані негайно. Економічний збиток склав більше 155 млн дол. Не зважаючи на те, що видимі наслідки землетрусу були достатньо швидко усунені, економіка виявилася підірваною – в 2003 р., через 8 років після землетрусу, об'єми економічної активності були нижчими за рівень 1994 року на 15%.

Аналіз причин та наслідків надзвичайних природно-техногенних ситуацій доводить необхідність зміни парадигми суспільного розвитку в глобальному масштабі. Тому, починаючи з другої половини XX ст. у межах концепції сталого розвитку активно розробляється парадигма цивілізаційного розвитку, головною метою якої є досягнення глобальної безпеки планети через обмеження масштабів руйнування довкілля, забезпечення соціально-економічної та екологічної стійкості розвитку країн, поліпшення якості життя усього людства. Основні засади сталого розвитку були сформульовані у 1992 р. у Програмі дій “Порядок денний на XXI століття” на конференції ООН із проблем навколишнього середовища й розвитку [13].

Якщо на конференції у Ріо-де-Жанейро концепція сталого розвитку пов'язувала розвиток здебільшого з охороною навколишнього природного середовища, то на сьогодні сталий розвиток базується на системі безпеки в усіх сферах суспільного життя. Це означає, що сталий розвиток пов'язаний не лише з проблемою екологічної безпеки, якій в стратегії сталого розвитку відведено основне місце, але і зі всіма видами соціально-економічної та іншої діяльності, на яких базується система безпеки особистості, суспільства і самої держави. Таким чином, йдеться про одночасне забезпечення економічної ефективності та

економічної безпеки, соціальної справедливості і соціальної безпеки, екологічної безпеки і коеволюційного розвитку

Загалом безпека розуміється як особлива сфера діяльності, яка певною мірою доповнює основний вид діяльності, захищає його від зовнішніх або внутрішніх загроз і небезпек. Здебільшого саме таке розуміння безпеки як стану захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави (об'єкта безпеки) від внутрішніх і зовнішніх загроз відображається у законодавчих державних актах. Водночас якщо забезпечення безпеки розглядати як захист основної діяльності, то відбувається роздвоєння діяльності на творчу і додаткову, пов'язану із забезпеченням безпеки. До того ж, в межах моделі нестійкого розвитку безпеку як окрему сферу діяльності можна забезпечити лише тимчасово і на мінімальному рівні. У цьому контексті постає проблема дослідження взаємозв'язків процесів забезпечення безпеки і розвитку.

Ідея реалізувати забезпечення безпеки певного об'єкта через його розвиток виявляється найбільш плідною для вирішення проблеми безпеки. У цьому випадку роздвоєння діяльності зникає, основна творча діяльність і забезпечення безпеки збігаються, оскільки модель сталого розвитку виявляється одночасно і моделлю безпечного розвитку. Якщо ми приймаємо принцип забезпечення безпеки через розвиток, то це однозначно призводить до забезпечення безпеки саме через сталий розвиток, і іншої моделі розвитку, де могла б бути гарантована безпека, причому на тривалий час, просто не існує [14].

Особливістю розвитку кожної суверенної держави є реалізація нею своїх національних інтересів (зокрема в плані забезпечення безпеки), а на сучасному історичному етапі – забезпечення переходу на принципи сталого розвитку. Цілком очевидно, що вирішення цих проблем все більшою мірою має здійснюватися через розвиток і все меншою – через захист від зовнішніх загроз, на якому до цих пір ґрунтувалося забезпечення безпеки будь-якої держави.

Саме тому реальний перехід до сталого розвитку почнеться тільки тоді, коли на рівні державного управління рішення щодо забезпечення безпеки стануть прийматися одночасно з рішеннями за основними видами діяльності, які визначають тип національного розвитку. Сталий розвиток – це не тільки системне вирішення економічних, соціальних та екологічних аспектів суспільного розвитку, але й іманентний взаємозв'язок розвитку та безпеки: забезпечення безпеки через розвиток та розвиток через забезпечення безпеки.

Перехід до сталого розвитку передбачає забезпечення безпеки у всіх відносинах, а загальна система безпеки ефективно може функціонувати лише в рамках принципів сталого розвитку. Саме цей тісний взаємозв'язок загальної (і глобальної) безпеки країни та світового співтовариства та сталого розвитку і визначає особливості подальшого людського існування.

Як методологічна основа дослідження взаємозалежних процесів формування систем безпеки і забезпечення сталого розвитку, повинні використовуватися комплексні міждисциплінарні методи, включаючи прогностичні, футурологічні, системні та інші, що дають змогу повною мірою визначити специфіку проблеми безпеки.

Безпеку можна розглядати як деякий інваріант існування та розвитку, який характерний для будь-якої моделі цивілізації. Навіть у рамках моделі нестійкого розвитку необхідно досягти певного рівня стабільності і безпеки, для того, щоб можна було здійснювати перехід до стратегії сталого розвитку. У доповіді ООН “Запобігання війн і лих: глобальний виклик зростаючих масштабів” зазначається, що “справедливий і сталий розвиток є одним з необхідних умов забезпечення безпеки, однак забезпечення мінімальних

стандартів безпеки, у свою чергу, є однією з передумов розвитку. Прагнення вирішити одне завдання у відриві від іншого не має великого сенсу” [15].

Очевидно, що для моделей нестійкого і сталого розвитку свої специфічні принципи забезпечення безпеки. Водночас можна стверджувати про існування загальних принципів безпеки. Серед них – законність, дотримання балансу життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави, взаємна відповідальність особистості, суспільства і держави щодо забезпечення безпеки, інтеграція з міжнародними системами безпеки тощо.

Таким чином, можна стверджувати, що безпека і розвиток є настільки взаємопов’язаними, що забезпечення безпеки цивілізації в принципі неможливо без переходу на шлях сталого розвитку. І навпаки, сталий розвиток як збереження людської культури і біосфери неможливий без забезпечення їх спільної безпеки.

На початку XXI ст. забезпечення безпеки держави, суспільства, особистості, всієї людської культури залежить не тільки від окремо взятого об’єкта і суб’єкта безпеки, але і від того, чи здійснюється перехід до сталого розвитку всього людства. Забезпечення безпеки в рамках моделей нестійкого розвитку і сталого розвитку має принципово різне спрямування. У рамках старої моделі забезпечення безпеки, як правило, не є випереджувальним і реалізується, здебільшого, при появі серйозних відхилень від природного розвитку – реальних загроз, катастроф, катаклізмів, лих тощо. Окрім того, серед принципів забезпечення безпеки не виділяється принцип запобігання цих відхилень. Звичайно, це не означає, що в межах моделі нестійкого розвитку не використовуються превентивні заходи – вони просто не є загальними і обов’язковими.

У випадку глобальної загрози, що може спричинити планетарну катастрофу, її усунення можливо тільки через прийняття випереджальних рішень та реалізацію превентивних заходів. Але для цього необхідна кардинальна зміна форми (стратегії) розвитку, перетворення його зі стихійного у глобально кероване на базі принципу випередження. У рамках нової моделі розвиток перестає бути стихійним процесом, що вимагає формування захисту від зовнішніх і внутрішніх загроз, а стає самоорганізуючим стійким безпечним розвитком. Розвиток, відповідно до такої нової форми цивілізаційної самоорганізації, має бути одночасно і випереджаючим саморозвитком, в руслі якого можливо заздалегідь передбачити й запобігати загрози і небезпеки внутрішнього та зовнішнього спрямування.

Отже, можна стверджувати, що концепція сталого розвитку передбачає, поряд із основними соціальними об’єктами (особистість, суспільство, держава), включення в число об’єктів безпеки як соціальні інституції (державний конституційний лад, суверенітет і територіальну цілісність), так і природні системи (екосистеми, біосферу загалом, космічні об’єкти (природні та штучні). Збереження локальних (регіональних, басейнових тощо) екосистем необхідне для забезпечення регіонального (територіального) сталого розвитку, в межах якого господарська діяльність повинна знаходитися у відповідному екологічному коридорі, тобто в межах господарської ємності екосистем. У моделі сталого розвитку основних суб’єктів більше, оскільки забезпечення безпеки в межах цієї моделі має не соціальне (нехай навіть у широкому сенсі), а соціоприродне спрямування.

Сучасний стан природно-техногенної безпеки України, існуючі тенденції її розвитку вимагають подальшої розробки та обґрунтування заходів з удосконалення та покращення функціонування систем захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій як важливої ланки природно-техногенної безпеки. Особливої уваги потребує вирішення таких проблем: пом’якшення негативних наслідків надзвичайних ситуацій і визначення

критеріїв оцінки рівня природно-техногенної безпеки; удосконалення механізму державного регулювання та форм управління у цій сфері. Більш фундаментальних досліджень потребують причини виникнення природно-техногенних ризиків, потребують подальшого розвитку їх класифікація у господарській діяльності, методичні рекомендації щодо підвищення ефективності державного механізму управління екологічними ризиками в регіоні.

Література.

1. Акимов В. А. Методический аппарат исследования природного и техногенного риска / В. А. Акимов // Безопасность жизнедеятельности [Текст]. – 2001. – № 2. – С. 34–38.
2. Акимов В. А. Оценка и прогноз стратегических рисков России: теория и практика [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://dpr.ru/pravo/pravo_7_4.htm.3.
3. Асамбаев Н. Оценка, анализ, измерение и управление рисками / Н. Асамбаев // Управление риском [Текст]. – 2002. – № 1. – С. 9–18.
4. Данилишин Б. М. Наукові основи прогнозування природно-техногенної (екологічної) безпеки України [Текст] / Б. М. Данилишин, В. В. Ковтун, А. В. Степаненко. – К. : Лекс Дім, 2004. – 552 с.
5. Данилишин Б. М. Природно-техногенні катастрофи: проблеми економічного аналізу та управління [Текст] / Б. М. Данилишин. – К. : ЗАТ “НІЧЛАВА”, 2001. – 260 с
6. Качинський А. Б. Екологічна безпека України: системний аналіз перспектив покращення [Текст]. – К. : [б. в.], 2001. – 311 с.
7. Холмогоров Ю. П. Риск и управление [Электронный ресурс] / Ю. П. Холмогоров. – Режим доступа : http://zhurnal.lib.ru/h/ holmogorow_j_p/n3.shtml.
8. Порфирьев Б. Н. Управление безопасностью в природно-техногенной сфере на основе концепции риска / Б. Н. Порфирьев // Управление риском [Текст]. – 2002. – № 2. – С. 36–42.
9. Порфирьев Б. Н. Управление безопасностью в природно-техногенной сфере на основе концепции риска: региональный уровень / Б. Н. Порфирьев // Управление риском [Текст]. – 2002. – № 4. – С. 3–8.
10. Статистика природных катастроф 1950 – 2007 гг. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pulse.webservis.ru/Science/MunichRe/1950–2007>.
11. Катастрофы, що об'єднують [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.patent.net.ua/intellectus/interesting/facts/93/ua.html>.
12. Экономические известия [Текст]. – 2010. – № 112. – 9 июл.
13. Наше общее будущее [Текст]. – [Б. г. : б. и.], 1992. – С. 68.
14. Кузнецов В. Н. Безопасность через развитие [Текст] / В. Н. Кузнецов. – М. : [б. и.], 2000. – С. 22.
15. Аннан К. А. Предотвращение войн и бедствий: глобальный вызов растущих масштабов [Текст] : Годовой доклад о работе ООН за 1999 год. / К. А. Аннан. – Н.-Й. : [б. и.], 2000. – С. 17.

УДК 338.431

Смоквін Миколай

*здобувач кафедри права та законотворчого процесу
ОРИДУ НАДУпри Президентіві України*

ВПРОВАДЖЕННЯ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ДОРАДЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК МЕХАНІЗМУ СТІЙКОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОГО СЕЛА

В статті досліджується сучасний стан дорадницької діяльності в сільському господарстві України, висвітлюються проблемні питання, які мають місце в аграрній сфері держави, аналізується історичний та світовий досвід становлення, реформування та діяльності дорадчих служб інших держав. Визначається важливість надання інформативно-консультативних послуг у вирішенні питань сталого розвитку сільських територій в контексті децентралізації державної влади. Акцентується увага на доцільності активізації гуманітарної складової сільськогосподарської дорадчої діяльності та її позитивний вплив на удосконалення агропромислового виробництва. З урахуванням важкого фінансового становища держави вносяться пропозиції до активізації дорадництва за рахунок перерозподілу повноважень між діючими структурними підрозділами державної влади.

Ключові слова: сталий розвиток сільських територій, сільськогосподарська дорадча діяльність, дорадча служба, гуманітарні аспекти дорадництва.

My`kola Smokvin

*applicant for PhD, Department of Law and Legislative Process
of ORIPA NAPA under the President of Ukraine*

IMPLEMENTATION OF AGRICULTURAL CONSULTATION SERVICES AS A MECHANISM FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF UKRAINIAN VILLAGE

The article examines the current state of advisory activities in agriculture in Ukraine, highlights the problematic issues that are taking place in the agrarian sphere of the state, analyzes the historical and world experience of the formation, reform and activities of the advisory services of other states. The importance of providing informative – advisory services in the solution of humanitarian issues in the context of decentralization of state power is determined. Attention is focused on the expediency of activating the humanitarian component of agricultural advisory activities and its positive impact on improving agro-industrial production. Taking into account the difficult financial situation of the state, proposals are being made to intensify the consultative activity by redistributing the powers between the current structural subdivisions of the state power.

Actuality of theme. The main issue that is currently being taken care of by all branches of power is the redistribution of power in the direction of decentralization due to the presence of depressed rural areas, the lack of necessary social infrastructure in rural areas, environmental problems, and the reduction of revenues in local budgets. The process of decentralization is multifaceted and requires significant changes in the current legislation. In such a situation, the development of a system of advisory services for the rural population, both state and non-state, will promote not only the restoration of effective agricultural production, but also contribute to the efficiency of decentralization of public administration in terms of involving local communities in addressing socio-cultural and humanitarian issues of rural development.

Formulation of the problem. The current state of agricultural production, its energy intensity, the negative impact on the environment, low issues identified in the Concept of Rural Development [3], namely the low efficiency of local self-government bodies in solving the problem of rural development, the low level of provision of rural population by social and economic Services, the unpreparedness of territorial communities of villages, settlements prior to initiation and participation in local development projects, and others need an immediate solution that m It is important to do this with the help of agricultural advisory services. Unfortunately, the commercial unattractiveness of advisory services on humanitarian issues will not contribute to the sustainable development of the agro-industrial complex as a whole. The lack of funding for advisory services at the expense of budgetary funds needs to be determined by the form in which advisory services will operate, this is especially important in the course of reforming public authorities.

State of research. In scientific works O. M. Borodina, T. P. Kala – Dubinjuk., Dr. Econ Sciences V. V. Klochan, R.Ya. Corolle, IP Kudinova, L.H. Rybak, L.S. Taranenko based on the analysis of international experience substantiates the importance of conducting advisory services in the agrarian sector of the state. The process of formation of advisory services, the legislative base, financing principles and disadvantages in its implementation are investigated, which hinders the development of agricultural advisory activity. An attempt is made to determine the range of issues on which information and advisory services of advisory services are carried out, which in the future will positively influence the involvement of the public in the development of rural areas, the improvement of the living standards of the population, and the provision of assistance to the socially unprotected sections of the population.

The purpose of the article: To determine the optimal forms of carrying out advisory activity in the agrarian sector of the state, taking into account the existing experience, changes in the structure of local self-government bodies and state power, limited amount of financing of advisory services. To determine the directions of increasing the efficiency of the humanitarian component of advisory activity in the agrarian sector in the process of decentralization of management of the agrarian sector of the country.

Key words: sustainable development of rural areas agricultural advisory activity, advisory service, humanitarian aspects of counseling.

Смоквин Николай

*соискатель кафедры права и законотворческого процесса
ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины*

ВНЕДРЕНИЕ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ КОНСУЛЬТАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАК МЕХАНИЗМА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ УКРАИНСКОГО СЕЛА

В статье исследуется современное состояние консультативной деятельности в сельском хозяйстве Украины, освещаются проблемные вопросы, которые имеют место в аграрной сфере государства, анализируется исторический и мировой опыт становления, реформирования и деятельности консультативных служб других государств. Определяется важность предоставления информативно-консультативных услуг в решении гуманитарных вопросов в контексте децентрализации государственной власти. Акцентируется внимание на целесообразности активизации гуманитарной составляющей сельскохозяйственной консультативной деятельности и ее положительное влияние на совершенствование

агропромислового виробництва. С урахуванням важкого фінансового положення держави вносяться пропозиції до активізації консультативної діяльності за рахунок перерозподілу повноважень між діючими структурними підрозділами державної влади.

Ключові слова: стійке розвиток сільських територій, сільськогосподарська консультативна діяльність, консультативна служба, гуманітарні аспекти консультування.

Актуальність теми. Основне питання, яким в останній час опікуються всі гілки влади – перерозподіл владних повноважень до децентралізації, що обумовлено наявністю депресивних сільських територій, відсутність необхідної соціальної інфраструктури в сільській місцевості, екологічні проблеми, скорочення доходів в місцеві бюджети. Процес децентралізації має багатогранний характер та потребує значних змін в діючому законодавстві. В такій ситуації розвиток системи дорадчих служб для сільського населення, як державних, так і недержавних, сприятиме не тільки відновленню ефективного ведення агропромислового виробництва, а також сприятиме ефективності децентралізації державного управління в частині залучення місцевих громад до вирішення соціокультурних та гуманітарних питань розвитку села.

Постановка проблеми. Сучасний стан агропромислового виробництва, його енергоємність, негативний вплив на навколишнє середовище, низка питань, які визначені в Концепції розвитку сільських територій [3], а саме низька ефективність органів місцевого самоврядування у вирішенні проблемних питань розвитку сільських територій, низький рівень забезпечення сільського населення соціальними та економічними послугами, неготовність територіальних громад села, селища до ініціювання та участі у проектах місцевого розвитку та інші потребують негайного вирішення, що можливо зробити за допомогою сільськогосподарських дорадчих служб. На жаль, комерційна непривабливість надання дорадчих послуг з гуманітарних питань не сприятиме сталому розвитку агропромислового комплексу в цілому. Відсутність можливості фінансування дорадництва за рахунок бюджетних коштів потребує визначитися з формою, за якою будуть здійснювати свою діяльність дорадчі служби, це особливо важливо в ході реформування державної влади.

Стан досліджень. В наукових роботах О. М. Бородіна, Т. П. Кальна – Дубінюк., д-р. екон. наук В. В. Клочан, Р. Я. Корінець, І. П. Кудінова, Л. Х. Рибак, Л. С. Тараненко на основі аналізу міжнародного досвіду обґрунтовано важливість здійснення дорадництва в аграрній сфері держави. Досліджено процес становлення дорадництва, законодавча база, принципи фінансування та недоліки в її здійсненні, що гальмує розвиток сільськогосподарської дорадницької діяльності. Робиться спроба визначити коло питань, за якими здійснюється інформаційно-консультативна діяльність дорадчих служб, що в подальшому позитивно вплине на залучення громадськості до розвитку сільських територій, покращення життєвого рівня населення, надання допомоги соціально незахищеним верстам населення.

Мета статті. Визначити оптимальні форми здійснення дорадчої діяльності в аграрній сфері держави з урахуванням наявного досвіду, змін структури органів місцевого самоврядування та державної влади, обмежених обсягів фінансування дорадництва. Визначити напрямки підвищення ефективності гуманітарної складової дорадницької діяльності в аграрній сфері в процесі децентралізації управління аграрним сектором країни.

Виклад основного матеріалу. У 2015 році в Україні прийняті два документи, за якими визначені пріоритети розвитку країни до 2020 року. Це – затверджена Указом Президента України програма «Про Стратегію сталого розвитку. Україна – 2020» та «Програма діяльності Кабінету Міністрів України». Одним з ключових напрямків реформ визначених в програмі «Про Стратегію сталого розвитку. Україна – 2020» є децентралізація влади, реформування державного управління, зокрема щодо відносин в сфері сільського господарства. Кінцевою метою реформування в політичній, економічній та соціальних сферах є досягнення європейського рівня життя та гуманізація суспільства на принципах поваги до основних прав та свобод людини.

Дорадча діяльність в аграрній сфері, як один з механізмів реалізації державної аграрної політики, спрямована на сприяння розвитку економічної діяльності в сільській місцевості, в тому числі не пов'язаної з агровиробництвом, підвищення рівня доходів та покращення добробуту сільського населення шляхом осучаснення знань сільських товаровиробників і сільського населення в цілому, що сприятиме прийняттю ними обґрунтованих рішень в різних сферах сільського життя [1].

Проте, на сьогодні розвиток дорадчої діяльності сприймається лише як вагомий інструмент підвищення ефективності агровиробництва, та майже не приділяється увага його впливу на соціокультурні та гуманітарні процеси в сільській місцевості. Але надання дорадчими службами послуг може бути спрямоване не лише на допомогу у питаннях організації аграрного виробництва, але і на гуманітарний та культурний розвиток сільських територій шляхом консультування в питаннях покращення екологічної ситуації, налагодження підприємництва в особистих селянських господарствах, вирішення демографічних проблем та створення робочих місць для сільського населення. Підтвердженням цього є те, що в наукових працях з'явився термін «соціально-необхідні дорадчі послуги»[3]. З комерційної точки зору, надання «соціально – необхідних дорадчих послуг» спрямовано на сфери, які не мають безпосередньої прибутковості для аграрного сектору, але через сприяння поширенню зеленого туризму, відновленню ремесел з'являються нові можливості для вирішення питань зайнятості сільського населення. А завдяки допомозі щодо інформування сільських громад про інновації та пріоритети державної аграрної політики, перспективи співпраці з ЄС процес децентралізації влади стане більш прозорим та набуде усвідомленого характеру з боку громадськості.

Більш-менш сучасний вигляд дорадчі служби для аграріїв набули в ХІХ столітті у Великій Британії, поява яких безпосередньо пов'язана з прогресом промисловості та впровадженням новітніх технологій у сільське господарювання. У подальшому дорадництво як особлива сфера діяльності стало характерним явищем для всієї Європи, а на початку ХХ століття остаточно закріпилося і на українських землях. Науковці, які досліджують історичні аспекти розвитку дорадчої системи в нашій державі, відокремлюють наступні етапи.

Початок першого етапу становлення сільськогосподарського дорадництва пов'язаний зі скасуванням кріпосного права в Російській імперії, що дало поштовх до введення нового типу землеробства.

У 1913 році на території України існувало 46 сільськогосподарських дослідних станцій і полів, на яких працювало близько 150 науковців, які сприяли поширенню результатів наукових досліджень. Слід зазначити, що у дореволюційній Росії з початку ХХ століття існувала сільськогосподарська дорадча служба, яка нараховувала близько 9000 працівників [8]. А перший підручник з організації ведення сільськогосподарського дорадництва було видано у 1917 році.

Другий етап становлення дорадництва в Україні – післяреволюційний. За радянських часів створюється Сільськогосподарський науковий комітет України, який координував всю науково-дослідницьку діяльність. У кожному регіоні була філія комітету. Важливу роль у поширенні наукових знань відігравали громадські об'єднання, в тому числі Товариство сільського господарства Південної України [1].

Третій етап становлення системи сільськогосподарського дорадництва – це дорадництво у незалежній Україні, формування якого пов'язане з новими умовами ведення аграрної справи, що виникли з початком процесу роздержавлення та переходом на ринкові відносини. Було прийнято низку законодавчих актів, якими регулюється дорадча діяльність. У 2004 році з'явився Закон України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність». На сьогодні напрямком розвитку дорадницької діяльності визначається «Концепцією формування державної системи сільськогосподарського дорадництва на період до 2015 року» та «Державною цільовою програмою розвитку українського села до 2015 року».

Слід відзначити суттєву допомогу, яку надали формуванню нового змісту дорадницької діяльності в Україні країни Європейського Союзу в рамках технічної допомоги у перші роки становлення економічної самостійності нашої держави. У статті В.В. Ключан «Формування та розвиток системи інформаційно-консультаційного забезпечення аграрної сфери в Україні» зазначається: «В Одеській області технічна допомога Уряду Великобританії розпочала свою діяльність у 1996 році у рамках проекту реорганізації великих сільськогосподарських підприємств. Крім консультацій щодо реформування КСП та реорганізації виробничої структури підприємств надавалися консультації з агробізнес-менеджменту, бізнес-планування, економічного аналізу» [2].

Таким чином, можна стверджувати, що подальшій розбудові системи сільськогосподарського дорадництва в Україні сприятиме реалізація Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Статтею 404 передбачається: «... співробітництво між сторонами у сфері сільського господарства та розвитку сільських територій охоплюватиме серед іншого, просування системи дорадництва до сільськогосподарських виробників» [6].

За даними Мінагрополітики, станом на 01.01.2015 року зареєстровано 71 сільськогосподарську дорадчу службу, в яких працюють 1392 професійних сільськогосподарських дорадників та експертів-дорадників. У «Концепції становлення і розвитку мережі сільськогосподарських дорадчих служб в Україні», яка була затверджена у 2012 році, визначено: «Діяльність дорадчих служб спрямовано на задоволення потреб особистих селянських та фермерських господарств, господарських товариств, інших сільськогосподарських підприємств усіх форм власності та господарювання, а також сільського населення у підвищенні рівня знань та вдосконаленні практичних навичок прибуткового ведення господарства» [4].

Основними завданнями дорадчої діяльності, згідно з Законом України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність», є сприяння органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування у реалізації державної аграрної політики, підвищення рівня знань і вдосконалення практичних навичок сільського населення в умовах ринкової економіки, надання сільському населенню дорадчих послуг з екологічних питань та ведення органічного агровиробництва, сприяння розвитку несільськогосподарського підприємництва в сільській місцевості, у тому числі сільського зеленого туризму, зайнятості сільського населення, робота з сільською молоддю, ініціювання та реалізація молодіжних програм» [5].

На даний час дорадницькі служби існують майже у 130 країнах світу. Спільним для них є те, що всі вони спрямовують свою діяльність на підвищення результативності агровиробництва, рівня життя в сільській місцевості через надання інформації, практичних консультацій і навчання сільськогосподарських товаровиробників і сільського населення [8].

На етапі становлення практично у всіх країнах дорадчі служби були державними та фінансувались з державного бюджету. Згодом, коли сільське господарство країни досягло певного розвитку, система дорадництва переходила на самоокупність, ставала приватною або здійснювала свою діяльність при професійних та громадських об'єднаннях.

Різноманіття функціонування дорадництва проаналізовано у статті Л. С. Тараненко «Історико-правові передумови виникнення і розвитку сільськогосподарського дорадництва в Україні» [8].

На основі аналізу наукової літератури, умовно можна визначити декілька основних форм дорадництва, а саме – офіційне дорадництво, дорадництво при сільськогосподарських палатах або громадських об'єднаннях, приватне та так зване дорадче коло. Кожна з цих форм має певні переваги та недоліки.

Офіційне дорадництво має декілька рівнів управління – державне, регіональне та районне. Це дає змогу органам державного управління забезпечувати через систему офіційного дорадництва реалізацію державної політики в аграрній сфері, в тому числі у вирішенні соціальних та гуманітарних проблем, зокрема за такими напрямками – розвиток інфраструктури, допомога у адаптації літніх робітників, виплати постраждалим, покращення екологічної ситуації, розвиток сільських територій. З фінансової точки зору надання послуг офіційними дорадчими службами коштує дешевше. До недоліків такої організації дорадництва слід віднести неможливість самостійно обирати того або іншого дорадника.

Організаційна форма дорадчої діяльності при сільськогосподарських палатах є наочним прикладом співпраці бізнесу та влади щодо залучення місцевих громад до участі в розвитку конкретних територій, формуванні регіональних програм соціального та гуманітарного розвитку. Така форма дорадництва спрямована на підвищення суспільно-політичної активності населення. Сільськогосподарська палата формується шляхом виборів до неї представників фермерських господарств, несільськогосподарських підприємств, які здійснюють свою діяльність у сільській місцевості, наприклад «зелений туризм», та громадських об'єднань. Вона відіграє важливу роль у налагоджуванні взаємодії між органами державної влади та приватним бізнесом, при якому відповідні органи влади мають можливість делегувати низку повноважень палатам.

Така форма організації дорадництва, як «дорадче коло», формується фермерами на вільних засадах та фінансується за рахунок власних коштів, інколи отримуючи субсидії з державного бюджету. В порівнянні з іншими формами дорадництва дорадче коло, безумовно, має ряд переваг. Дорадник постійно підтримує зв'язок із замовниками послуг, що дає змогу своєчасно втрутитись в ситуацію та не допустити прийняття помилкового рішення.

Приватне дорадництво має різні правові та організаційні форми. Воно відрізняється від інших форм своєю динамічністю, високим професіоналізмом, також перевагою, безумовно, є те, що консультація надається індивідуально, виходячи з конкретної потреби клієнта. Держава не має впливу на комерційне дорадництво, і визнання фаховості дорадника залежить лише від нього самого, а конкуренція між дорадниками забезпечує високу якість консультацій. Приватні дорадники надають послуги з питань організації менеджменту, організації виробництва, але в зв'язку з тим, що оплата послуг доволі велика, до них не звертаються громадські об'єднання.

Показовим прикладом доцільного розмежування владних повноважень між різними гілками влади, децентралізації влади та залучення громадських формувань до вирішення важливих питань розвитку аграрного сектору є дорвадницька діяльність у США. Дорадчі служби функціонують при аграрних університетах та мають три рівні фінансування – федеральний, штат, округ – і виконують замовлення, відповідно, від різних органів державного управління. Звертає на себе увагу те, що значна кількість послуг надається з такого важливого питання як адаптація ведення агровиробництва до вимог захисту навколишнього середовища, тобто спрямована на зменшення суперечок між збільшенням виробництва та підтриманням екосистеми у належному стані.

На державному рівні у США до основних функцій системи дорадництва належать такі – організація програм, які є необхідними для вирішення завдань, пов'язаних з якістю навколишнього середовища в масштабах країни, координація пропозицій та фінансування пілотних програм.

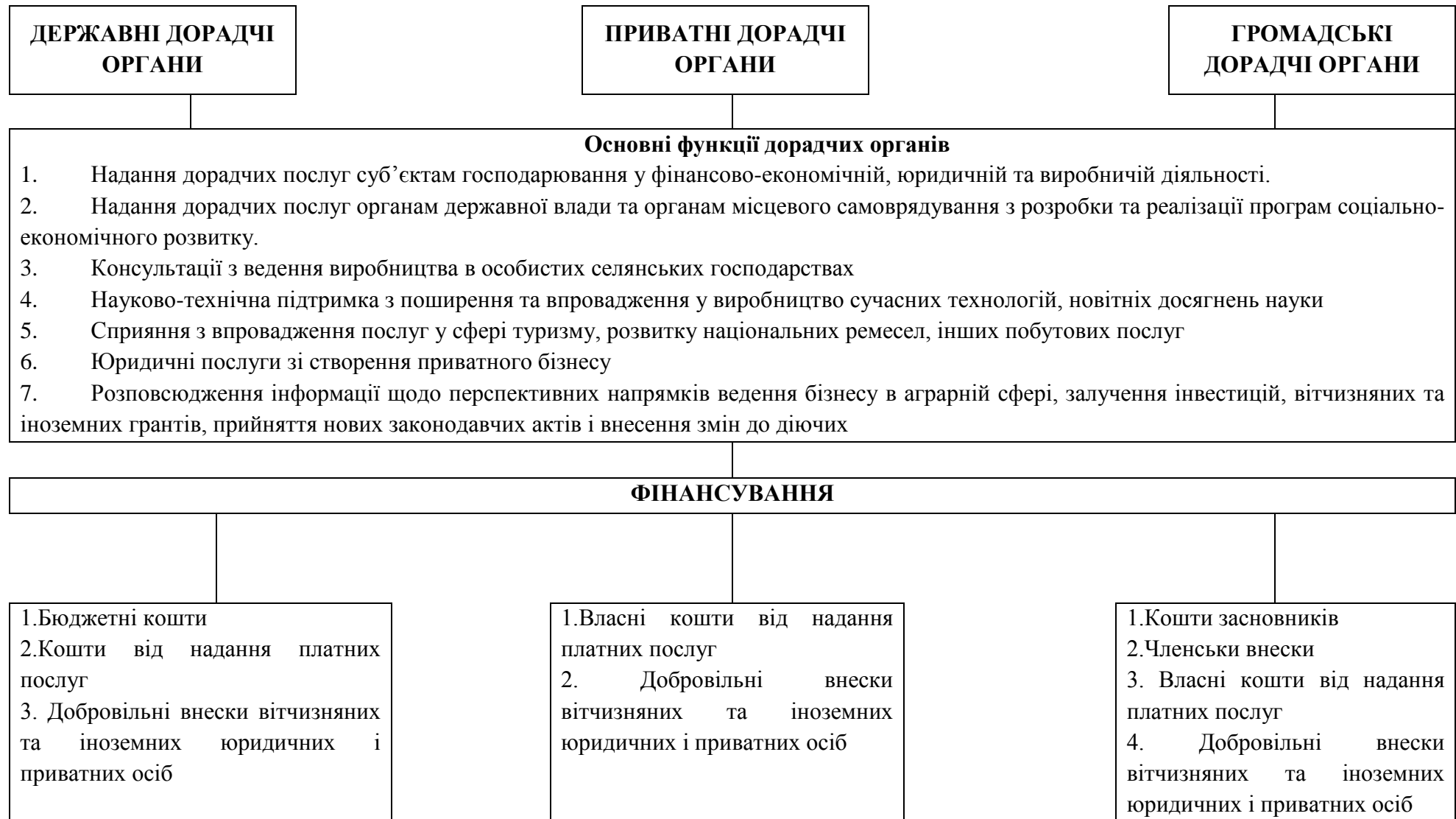
На рівні штату виконуються такі функції, які спрямовані на підтримку якості навколишнього середовища, координування засобів масової інформації для розповсюдження інформації щодо розвитку аграрної сфери, координація освіти та виконання передбачених програм щодо питань сільського господарства, сім'ї, молоді, розвитку громади.

На рівні округу реалізація системи дорадництва здійснюється конкретним дорадником. Місцевими програмами розповсюдження освітньо-консультаційної інформації передбачається розробка і оцінка програм для фермерів, їх сімей, сільських громад, робота з комітетами добровольців, відвідування фермерів та селянських сімей для допомоги в навчанні безпосередньо на фермі та вдома [8].

Структура організаційно-матеріального забезпечення та функції дорадчих органів виглядає наступним чином (дивись схему 1)

Схема № 1

Організаційно-матеріальне забезпечення та функції дорадчих органів



Висновки. Одним з дієвих механізмів реалізації аграрної державної політики є організація ефективної дорадчої діяльності на селі. Виходячи з аналізу історичного та світового досвіду, доречно дійти висновку, що Україна не може повністю копіювати будь-яку форму ведення дорадництва для сільського населення. Україна, як держава з розвиненим аграрним сектором економіки, має свою структуру управління агропромисловим комплексом та власні історичні традиції ведення особистого селянського господарства. Проте, основні цілі ведення дорадницької діяльності в Україні слід визнати універсальними і такими, що споріднюють нас зі світовим співтовариством.

В Україні дорадництво повинно використовуватися як елемент «закріплення» та «вкорінення» населення на селі, заохочування селянства до ведення агробізнесу, як на власних земельних ділянках, так і розвитку приватного бізнесу за рахунок оренди земельних ділянок, які знаходяться у державній та приватній власності, розвинення суспільно-політичної активності громадян в сільській місцевості, залучення їх до розробки та реалізації програм культурного, гуманітарного та соціального розвитку громади. Впровадження зазначених програм сприятиме створенню додаткових робочих місць у сільській місцевості, покращенню екологічної ситуації, залученню висококваліфікованих фахівців на село, розвитку забезпечення населення екологічно безпечними продуктами харчування власного виробництва. Крім зазначеного в разі відміни мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення, з юридичної точки зору, вкрай необхідним буде надання консультацій з продажу або купівлі земельних ділянок.

В Одеській області обласна дорадча служба припинила свою діяльність через вкрай обмежене фінансування. Аналізуючи положення про напрями діяльності державних органів управління, що опікуються розвитком сільського господарства в минулому, слід зазначити, що дорадча діяльність була одним з основних завдань державного та регіонального управління цією галуззю. В умовах децентралізації влади та перерозподілу владних повноважень дорадчі функції можуть бути делеговані відповідним структурам управління аграрною сферою на рівні облдержадміністрацій та райдержадміністрацій. Це вимагатиме незначних змін у їх структурі та функціях, а саме: надання їм більшої соціальної та гуманітарної спрямованості.

При створенні нового змісту в управлінській діяльності щодо аграрного сектору необхідно буде залучити наукові та освітянські установи, в тому числі Одеський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентіві України. Їх завданням має бути надання рекомендацій щодо організації роботи дорадницьких структур по всьому спектру проблем розвитку сільськогосподарської діяльності з урахуванням сучасних вимог до ведення аграрного виробництва. Вагомою ланкою в організації дорадницької діяльності також слід вважати підготовку та підвищення кваліфікації кадрів, які займаються цією проблематикою.

Література.

1. Кальна – Дубінюк Т. П., Кудінова І. П., Рибак Л. Х., Корінець Р. Я. Сільськогосподарська дорадча діяльність. Навчальний посібник для дистанційного навчання./ Т. П. Кальна – Дубінюк, І. П. Кудінова, Л. Х. Рибак, Р.Я. Корінець. – 2009.
2. Клочан В. В. Формування та розвиток системи інформаційно – консультаційного забезпечення аграрної сфери в Україні./ В. В. Клочан // Електронна наукова фахове видання «Ефективна економіка». № 3. – 2012.

3. Про схвалення Концепція розвитку сільських територій: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2015 р. № 995-р//[Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/995-2015 – р.

4. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції формування державної системи сільськогосподарського дорадництва на період до 2015 року; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2012 р. № 303-р//[Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.

5. Про сільськогосподарську дорадчу діяльність; Закон України від 17.06.2004 р. № 1808-IV//// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua>.

6. Щодо державної підтримки розвитку сільськогосподарського дорадництва в Україні: Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України//[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua>;

7. Програма розвитку Президента України «Стратегія 2020» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>.

8. Тараненко Л. С. Історико — правові передумови виникнення і розвитку сільськогосподарського дорадництва в Україні./Л.С.Тараненко//Науковий вісник Херсонського державного університету. №6/1. — 2013 р.

УДК 35.08

Natalya Pryvalova

*head of seminars arrangement unit of In-Service department
of ORIPA NAPA under the President of Ukraine,
senior lecturer of Management Department*

THE TYPES OF PERSONNEL MONITORING IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION

The article studies the various types of monitoring in the system of public administration: monitoring of personnel policy, municipal monitoring, civic monitoring. The numerous types of personnel monitoring in the system of public administration are analyzed, among them there are: coordination monitoring in management, diagnostic monitoring, monitoring of activities; reactive and proactive monitoring; active and passive monitoring; feedback monitoring; statistical monitoring; sociological monitoring; conceptual monitoring; motivational monitoring; acmeological monitoring; professional monitoring; monitoring of civil servants' quality of life; personnel monitoring.

Key words: monitoring, personnel monitoring, cadres monitoring, types of monitoring.

Привалова Наталя

*начальник відділу організації семінарів за державним замовленням
управління ПКК ОРІДУ НАДУ при Президентові України,
старший викладач кафедри менеджменту організації*

ТИПИ МОНІТОРИНГУ ПЕРСОНАЛУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті розглядаються види моніторингу системи державного управління: моніторинг кадрової політики, муніципальний моніторинг, громадський моніторинг. Аналізуються численні види моніторингу персоналу системи державного управління, серед них: моніторинг узгодження управління, діагностичний моніторинг, моніторинг діяльності; реактивний і проактивний моніторинг; активний і пасивний моніторинг; моніторинг зворотного зв'язку; статистичний моніторинг; соціологічний моніторинг; концептуальний моніторинг; мотиваційний моніторинг; акмеологічний моніторинг; професіографічний моніторинг; моніторинг якості життя державних службовців; кадровий моніторинг.

Ключові слова: моніторинг, моніторинг персоналу, кадровий моніторинг, види моніторингу.

Привалова Наталья

*начальник отдела организации семинаром по государственному заказу управления
ПКК ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины, старший преподаватель кафедры
менеджмента организаций*

ТИПЫ МОНИТОРИНГА ПЕРСОНАЛА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматриваются виды мониторинга системы государственного управления: мониторинг кадровой политики, муниципальный мониторинг, общественный мониторинг. Анализируются многочисленные виды мониторинга персонала системы государственного управления, среди них: мониторинг согласования управления, диагностический мониторинг, мониторинг деятельности; реактивный и проактивный мониторинг; активный и пассивный мониторинг; мониторинг обратной связи; статистический мониторинг; социологический мониторинг; концептуальный мониторинг; мотивационный мониторинг; акмеологический мониторинг; профессиографический мониторинг; мониторинг качества жизни государственных служащих; кадровый мониторинг.

Ключевые слова: мониторинг, мониторинг персонала, кадровый мониторинг, виды мониторинга.

Постановка проблемы. The problem of objective assessment of personnel can be formulated using separate requirements for evaluation technology. In practice, the system of assessment and attestation that is in operation nowadays was perceived by civil servants as a simple formality. It almost did not affect their payment. Evaluation and certification results, as a rule, were important in resolving issues in dismissal of civil servants from their positions. The methodology of personnel monitoring is not yet sufficiently developed for practical application, only individual diagnostic procedures are used. In this case the system of personnel monitoring is to be theoretically developed regarding the issues of monitoring types.

Мета статті. The purpose of the paper is to analyze the types of personnel monitoring in the system of public administration.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. The scientific literature investigates a fairly wide range of problems related to the processes of human resources management and public administration personnel in particular. The issues of monitoring in the system of public management were considered by Gbur Z., Reymers N., Reiterovich I., Rubtsov V., Semenov V., Teleshun S. and others. At the same time, the issue of introducing monitoring into public administration personnel requires its improvement and further research regarding the problems that arise, and, as a result, requires the efficient ways to overcome them.

Невирішені частини загальної проблеми. In the domestic literature, monitoring of public administration personnel is poorly investigated. Despite the fact that monitoring is one of the main issues in the organization and management, it becomes a significant area only with the adoption of new legislation.

There are three main categories of monitoring: monitoring of management processes (managerial monitoring), functional monitoring, technical monitoring.

The management process monitoring is implemented to collect and analyze data aiming to determine whether the tasks and activities are appropriate for the intended outcomes. This type of monitoring answers the question of what has been done, where, when and how it has been done.

Functional monitoring is provided to monitor the functions performed.

Technical monitoring includes an assessment of the strategy used to achieve the required results. It includes technical aspects of the activity, in particular – the measures that are to be taken.

To the indicated types of monitoring we add also the financial monitoring.

UNICEF experts identify two types of monitoring: situational and operational monitoring [18]. The situation is monitored, firstly (narrow context of its application), when it is necessary to draw conclusions on the influence of policy on the object of its implementation. Situational monitoring means (in its broader context) the early monitoring, monitoring of social and economic trends and broad country policy, economic or institutional context. Activity monitoring tracks progress in achieving specific goals and outcomes for planned plans or programs, projects, strategies and activities.

Monitoring can be: systematic/regular (scheduled); spontaneous (reaction to a situation, a problem). Foreign researchers distinguish the following types of monitoring: internal (carried out within the system or within a specific organization by their direct actors); external (carried out by aside/outside experts); current; preventive (to prevent possible problems); field (area) monitoring (data collecting at working places); desk (documentary) monitoring (collecting and analyzing information on regular reports, without addressing the working places); financial (including audit) and others [3, p.264].

Ukrainian scientists distinguish three main types of monitoring, which differ in such criteria as the number of users, the results of monitoring and the intensity of the use of monitoring data by users [14, p.35]. The first group includes monitoring oriented towards society as a whole. The purpose of such monitoring is the formation of public opinion on various problems of the society. The second group includes monitoring, focused on specialists in various fields of activity. At the same time, the number of teams of experts can range from several dozen to dozens of thousands. The third group includes those types of monitoring, the users of which are separate structures, heads of different levels, authorities, politicians, etc. The users of the similar types of monitoring receive ready-made information in the form of analytical reports, expert evaluations, recommendations, projects, etc. These documents are often closed and confidential.

Considering the problems of our research, we distinguish:

- types of monitoring applied in the system of public administration;
- types of monitoring applied in the personnel management system.

Among the types of monitoring that are used in public administration system, we include: monitoring of personnel policy, municipal monitoring, public monitoring.

1. Personnel policy monitoring. It is considered to be a method of cognitive and subject-practical activity, which in combination with other methods, provides a comprehensive, operational and adequate assessment of social situations for effective forecasting and development of optimal managerial decisions. The main purpose of such monitoring is to create conditions for ensuring immediate management impact on the development of the personnel situation in cases of its complication or detection of negative deviations. The prospects of this type of monitoring in the field of personnel policy within the governmental bodies (that will be in demand in the coming years) can be as follows [9]: motivation of professional development of civil servants and evaluation of its components; assessment of personnel potential of governmental bodies and problems of its development; assessment of the effectiveness of the national personnel policy in the system of civil service; assessment of the effectiveness of measures, methods, technologies in implementation of personnel policy and personnel management in government bodies; assessment of the effectiveness of state programs in the sphere of personnel policy; assessment of the problems

and their negative reveal in the system of civil service (e.g. bureaucracy, bribery, corruption, etc.) and the effectiveness of measures to combat them.

2. Rubtsov V. uses the term "municipal monitoring" (as monitoring in territorial communities). This term means "a set of procedures, a system of regular statistical reporting on the collection and analysis of information, conducting additional informational analytical surveys (population surveys, etc.) and assessing (diagnosis) the state, trends and severity of problems" [14, p. 24]. The monitoring is also carried out to evaluate the activity of servants of the executive authorities of local self-government bodies and the work of the Parliament [4].

3. As external, public monitoring can be identified. Dniprenko N. notes that at the normative and communication levels three concepts are used: public monitoring, public expertise, public control, which are used almost as synonyms [5, p. 3].

The researcher concludes that public expertise and monitoring are forms of public control, since they perform the narrower function in comparison with the control. The researcher examines the monitoring of the activities of the public bodies and gives the following definition: public monitoring is a systematic and comprehensive study of the activities of public authorities and local self-government bodies of civil society institutions. The actions of such monitoring are: study, observation, collection and accumulation of publicly important information, surveys, monitoring of mass media, monitoring of the results public authorities and local self-government bodies activity.

Public monitoring can be carried out through: tracking the process of implementing governmental policies, dynamics and trends, as well as the state of affairs in the relevant areas, according to predefined criteria; surveys of representatives of civil society institutions; collection and accumulation of other information, for example, analysis of media materials, etc. The purpose of public monitoring is to identify issues that require an operational solution. Among the criteria defined by N. Dniprenko for monitoring the activities of government bodies, the following are directly related to personnel: professionalism, competence in making decisions by executive authorities; executive discipline in the activity of executive authorities. Public monitoring is carried out continuously with a defined periodicity. The results of public monitoring should be the basis for decision making and consideration in further work during strategic planning, as well as the identification of priority areas of government activity.

Public monitoring as a powerful technology, unlike European practice, has not yet been institutionalized, so the task for academics and PR practitioners is to take measures to implement it [5, p.6].

The types of monitoring used in the human resources management (HRM) system include the following groups:

- monitoring of management coordination, diagnostic monitoring, monitoring of activities;
- reactive and proactive monitoring;
- active and passive monitoring;
- monitoring of feedback;
- statistical monitoring;
- sociological monitoring;
- conceptual monitoring;
- motivational monitoring;
- acmeological monitoring;
- professional monitoring;
- monitoring of the quality of life of civil servants;
- personnel monitoring.

1. Wills D. allocates 3 types of monitoring (according to the "input-output" procedures):

- monitoring of management coordination (emphasizing the importance of the "input", in particular, the role of resources, trying to prove that the existing system of provision meets some standards),

- diagnostic monitoring (requires regular tests and instant feedback);

- performance monitoring (includes measurement of both "input" and "output". The typical way to measure "output" is standard performance tests that allow you to explore a wider range of skills and abilities) [15].

2. Reactive and proactive monitoring is defined as the decision to start monitoring the activities of an employee. As a rule, it is taken for two reasons [16, p. 3]:

- reactive research (something negative has occurred or there is a suspicion that something has happened or should happen). The organization has grounds for researching an employee or group of employees. A reactive monitoring decision is made when an investigation is to be conducted and an employee is to be monitored. The reactive solution is aimed at quick solving of current problems in the organization's activities. The mechanism of reactive monitoring involves actions of employees according to the relevant instructions (regulations, handbooks);

- proactive defense strategy – the organization seeks to improve its internal "defense" against internal threats, to ensure compliance with company policies, and to raise awareness of what's happening within the company. Proactivity is the prediction of events, the initiation of changes, the desire to keep the organization under control [10].

Proactive monitoring aims to provide predictive knowledge about the organization's development. Proactive monitoring is much more complicated than a reactive investigation of the employee's actions.

3. There are also active and passive monitoring. Active monitoring [16] involves the active use of its results (data) for reviewing, reporting and preservation. Passive monitoring [16] involves tracking employee performance based on the data found in employee logs. This does not mean collecting data, reviewing, reporting or storing it. The main thing is the emphasis on activities.

4. Orzhel O., in studying the effectiveness of personnel training, updates the external evaluation of the quality of learning through the organization of feedback monitoring. Several technologies have been developed in the field of feedback monitoring, using two types of data: official reporting and data obtained as the result of sociological procedures [12, p.139].

5. The statistical monitoring of personnel operates with such quantitative data as the number of specialists, the variability, the professional structure of the personnel of the units, the level of education, etc. The result of statistical monitoring is the projected number of potentially necessary specialists according to the indicators of their saturation in the bodies of regional public administration system.

6. Sociological monitoring involves a comprehensive analysis of all professional and personnel processes, and their measurement over time. Sociological monitoring is measurement, generalization, analysis of the necessary information about the studied object, phenomenon, process, and sociological monitoring of professional development and personnel processes of the system of public administration. It is first of all observation, fixation and evaluation of the material received. With his help one can draw some conclusions on the most probable trends and contradictions in the development of public management system [8, p. 27]. Sociological monitoring in the personnel system has a number of indicators. They are: the level of professionalism of civil servants and the level of its perception (the perception of the professionalism) by the population; the level of knowledge, skills and abilities of civil servants, as well as their personality-professional

characteristics; the level of demand for knowledge in the system of civil service; the level of demand for additional professional training and various forms of education, the ratio of professional development to officials, etc. [8]

Information about sociological monitoring is based on the assessments and judgments of some definite people, it is not official, but the role it plays is significant. Sociological monitoring involves a set of procedures that allow you to form a coherent presentation and to identify the dynamics of the system of advanced training development, to guarantee the preservation of the quality of training and to become one of the most important elements of its management. The main objective of sociological monitoring can be defined as the creation of a system of information support (of both qualitative and quantitative nature) of the changes in the effectiveness of personnel training [11, p.54]. Today, it is mandatory to monitor EU educational programs, including programs for civil servants.

7. Conceptual monitoring is based on the methods of expert estimation of forecasting and typing of personnel resources; it includes the creation of models of "Employment tree", "Tree of professions", "Tree of specialties and qualifications", the definition of real and predictive indicators. Conceptual monitoring, according to T. I. Klyuchenko, solves the problem of synthesizing new information by transforming "implicit information" into "explicit knowledge" on the basis of comparison of direct and indirect data [6, c. 14]. The acquiring of fundamentally new information is provided by monitoring research of the external business environment, both direct and indirect.

8. Motivational monitoring is a system of continuous monitoring and monitoring of motivation in activity for the purpose of its operational diagnostics and evaluation in the dynamics, the adoption of skilled management decisions in order to increase the efficiency of "production". Motivational monitoring should help to identify the mechanisms and incentives of influence to the behavior of specific employees in order to achieve their goals and objectives of the organization [2].

7. Acmeological monitoring of personnel in the system of public administration is purposeful, continuous, scientifically grounded, technological process of research, evaluation, acmeological support and forecasting of quantitative and qualitative changes in conditions, process and results of management activities, their dynamics, which provides an increase in the quality of public administration personnel. Acmeological monitoring is a prerequisite for providing self-movement to the top of the professionalism of managerial personnel, carrying out an analysis of the quality of the initial system of professional training, creating the acmeological conditions for self-realization of the individual, stimulating personal and professional development and self-development. The essence of acmeological monitoring of public administration personnel is in the analytical-research, evaluation-criterial and prognostic-advanced mechanism, which ensures the continuity of the process of assessing the quality of objects, the adoption of managerial decisions [1].

8. Occupational and graphic monitoring is a new direction of management, associated with the use of experts in the process of evaluation. It is defined as a process of continuous, scientifically substantiated, diagnostic and prognostic, plan-activity monitoring on the state and change of indicators of professional formation of a specialist with the aim of the most optimal choice of educational tasks, as well as methods for their solution [13].

9. Monitoring the quality of civil servants' life. This type of monitoring is widely used in Europe and is caused with: firstly, high budget deficits of government institutions; secondly, demographic changes, in particular – an increase in the proportion of pensioners in the public administration system; finally, European integration, which requires the free movement of the

majority of civil servants (the decision of the European Court), and also affects national public services and the social status of civil servants [17, p. 2].

10. Together with the mentioned types of monitoring, the term "personnel monitoring" is used in the literature on public administration as a process of systematic or continuous collection of information about the potential of the staffing of the organization [7]. At the same time, with regard to the personnel potential, we mean its formation, implementation and development. Personnel monitoring is carried out by assessing the status of the personnel resource in specific periods of time and space, appropriate in terms of adequately reflecting the process of performing tasks and functions by the object of staffing and the degree of influence on this process by actors on the basis of reasonable parameters. Personnel monitoring functions are: modeling of activity, substantiation of parameters of estimation of the status of personnel resources, estimation of the status of personnel resources, evaluation of the effectiveness of activities, compilation of proposals for the provision of effective activities [7, p. 162]. At the same time, the objects of the personnel monitoring are executives of executive bodies, personnel departments; structural divisions and officials; the effectiveness of the objects. Kozlovsky V. determines the content of personnel monitoring as the boundaries of human resources, the outcome of which will lead to the failure in performing tasks, unreasonable costs of resources and will develop the measures to prevent such levels [7, p. 161]. The mentioned types of monitoring are not exhaustive and need their further investigation.

Висновки. Thus, the most important condition for the effective functioning and development of the public administration system is the effective use of personnel. Therefore, there is the necessity in the development of its theoretical aspect – in particular – the study of the types of monitoring. That will create conditions for continuous monitoring and will foster the quality of recruitment, selection, promotion, and professional growth. The further research can be provided in solving the tasks of implementation of various types of personnel monitoring.

Література.

1. Бабаев Д. Ю. Акмеологический мониторинг как средство обеспечения качества подготовки кадров управления / Дмитрий Юрьевич Бабаев: диссертация... кандидата психологических наук : 19.00.13 Москва, 2007 221 с. РГБ ОД, 61:07-19/550
2. Бабак І. М. впровадження мотиваційного моніторингу як умови ефективного впливу на поведінку персоналу. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2561>
3. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Еверт Ведунг ; пер. з англ. В. Шульга. – К. : Всеуато, 2003. – 350 с.
4. Дацаківська О. Особливості моніторингу органів місцевого самоврядування як методу вивчення політичного процесу. – Режим доступу: http://old.filos.lnu.edu.ua/bulletin_philosophy/ua/docs/visnyk02/articles/dashcha.pdf
5. Дніпренко Н.К. Громадський моніторинг, громадська експертиза та громадський контроль: функціональний аналіз і європейські традиції застосування. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12DNKETZ.pdf>
6. Ключенко Т.И. К вопросу об обеспечении конкурентоспособности библиотечно-информационных специалистов // Библиотека и библиотекар в современном мире / Казан. гос. акад. культуры и искусств. – Казань, 1999. – С. 10-15.

7. Козловський В.О. Кадровий моніторинг ефективності діяльності – інструмент реалізації морально-психологічного потенціалу державних службовців // Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 28 трав. 2004 р.: У 2 т. / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – Т. 1. – С. 161-162.
8. Коростылева Н.Н. Социологический мониторинг проблем профессионального развития и кадровых процессов в государственной гражданской службе. – Москва, 2014. – Режим доступа: <http://ssrn.com/abstract=2430155>
9. Магомедов К. Кадровая политика в системе государственной власти и управления: мониторинг основных направлений / Керем Османович Магомедов. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/kadrovaya-politika-v-sisteme-gosudarstvennoy-vlasti-i-upravleniya-monitoring-osnovnyh-napravleniy#ixzz4DGDIVaWS>
10. Организационное поведение. Поведение человека на рабочем месте [Текст] : пер. с англ. / Д. В. Ньюстром, К. Дэвис ; ред. Ю. Н. Каптуревский. – Санкт-Петербург : Питер, 2000. – 448 с.
11. Оржель О. Ю. Загальні тенденції в організації професійного навчання в країнах Європейського Союзу / О. Ю. Оржель // Професійне навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: зарубіжний та вітчизняний досвід : матеріали наук.-методол. семінару в режимі відеоконференц-зв'язку (Київ – Дніпропетровськ – Львів – Одеса – Харків, 28 верес. 2010 р.) / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2011. – С. 42–56.
12. Оржель О. Ю. Моніторинг й оцінювання: європейський підхід / О. Ю. Оржель // Демократичне врядування: наука, освіта, практика : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 29 трав. 2009 р.) : у 4 т. / за заг. ред. В. П. Приходька, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2009. – Т. 1. – С. 138–141.
13. Профессии-графический мониторинг становления специалиста в образовательном процессе педагогического вуза/ – Диссертация и автореферат доктора педагогических наук Силина, Светлана Николаевна. – Режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/professiograficheskii-monitoring-stanovleniya-spetsialista-v-obrazovatelnom-protsesse-pedago>
14. Рубцов В. Индикатори та моніторинг у муніципальному управлінні : науково-практичний посібник / В. Рубцов. – К. : Гнозис, 2002. – 148 с.
15. Уилмс Д. Системы мониторинга и модель "вход-выход" / Дуглас Уилмс // Директор школы. – №1. – 1995.
16. Implementing an Employee Monitoring Program. – United Kingdom: Corporate Offices Spector Soft Corporation. – 2010. – 12 p.
17. Rothenbacher F., Jungblut J.-M. Monitoring the quality of life of public servants in Europe / Franz Rothenbacher, Jean-Marie Jungblut. – Mannheim Centre for European Social Research (MZES), Mannheim, Germany, 2004. – 77 p.
18. UNICEF, Programme Policy and Procedures Manual: Programme Operations. – UNICEF, New York, Revised May, 2003. – P. 109-120.