



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

<b>ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР</b>	Конверський Анатолій Євгенович, акад. НАН України, д-р філос. наук, проф., КНУ імені Тараса Шевченка (Україна) Неліпа Дмитро Васильович, д-р політ. наук, доц., КНУ імені Тараса Шевченка (Україна)
<b>РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ</b>	Батрименко Олег Володимирович, д-р політ. наук, проф., КНУ імені Тараса Шевченка (Україна) Васильченко Оксана Петрівна, д-р юрид. наук, проф., КНУ імені Тараса Шевченка (Україна) Вашенко Костянтин Олександрович, д-р політ. наук, проф., Міністерство фінансів України (Україна) Влад Генін, декан факультету бізнесу та ІТ університету Фенікс, Каліфорнія (США) Зубчик Олег Анатолійович, д-р наук з держ. управління, доц., КНУ імені Тараса Шевченка (Україна) Колтун Вікторія, д-р наук з держ. управління, проф., Національна академія державного управління при Президентові України (Україна) Колух Валерій Вікторович, д-р політ. наук, проф., КНУ імені Тараса Шевченка (Україна) Лашевська-Хеллрігелль Мартина, проф., габілітований доктор, Університет Зелена-Гура (Польща) Лікарчук Наталія Василівна, д-р політ. наук, доц., КНУ імені Тараса Шевченка (Україна) Олійник Наталія Іванівна, д-р наук з держ. управління, проф., Національна академія державного управління при Президентові України (Україна) Петренко Ігор Ігорович, д-р політ. наук, доц., КНУ імені Тараса Шевченка (Україна) Рачинський Анатолій Петрович, д-р наук з держ. управління, проф., Національна академія державного управління при Президентові України (Україна) Руденко Сергій Валерійович, д-р філос. н., проф., КНУ імені Тараса Шевченка (Україна) Савков Анатолій Петрович, д-р наук з держ. упр., проф., Національна академія державного управління при Президентові України (Україна) Ситник Григорій Петрович, д-р наук з держ. упр., проф., КНУ імені Тараса Шевченка (Україна) Соболевський Ярослав Андрійович, канд. філос. наук, доц., КНУ імені Тараса Шевченка (Україна) Стасюкінас Андріус, Інститут публічного адміністрування Університету Миколи Ромеріса (Литва) Харьковщенко Євген Анатолійович, д-р філос. наук, проф., КНУ імені Тараса Шевченка (Україна) Цвях Володимир Федорович, д-р політ. наук, проф., КНУ імені Тараса Шевченка (Україна)
<b>Адреса редколегії</b>	01601, Київ, вул. Володимирська, 60, філософський факультет (38044) 239 32 81
<b>Затверджено</b>	Вченою радою філософського факультету 28 грудня 2020 року (протокол № 7)
<b>Атестовано</b>	Міністерством освіти і науки України. Наказ МОН України № 793 від 04.07.2014 р.
<b>Зареєстровано</b>	Міністерством юстиції України. Свідоцтво про державну реєстрацію КВ №20610-10410Р від 24.02.2014
<b>Засновник</b>	Київський національний університет імені Тараса Шевченка
<b>Видавець</b>	ТОВ «ВАДЕКС», Свідоцтво про внесення до Державного реєстру України суб'єктів видавничої справи ДК № 4285 від 27.03.2012 р.

---

## EDITORIAL BOARD

---

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

<b>EDITOR-IN-CHIEF</b>	Anatoliy Konversky, Prof. Dr., Taras Shevchenko National University of Kyiv (Ukraine) Dmytro Nelipa, Prof. Dr., Taras Shevchenko National University of Kyiv (Ukraine)
<b>EDITORIAL BOARD</b>	Anatoliy Rachynskiy, Prof. Dr., National Academy of Public Administration under the President of Ukraine (Ukraine) Anatoliy Savkov, Prof. Dr., National Academy of Public Administration under the President of Ukraine (Ukraine) Andrius Stasiukynas, Institute of Public Administration, Faculty of Public Governance and Business, Mykolas Romeris University (Lithuania) Hryhoriy Sytnyk, Prof. Dr., Taras Shevchenko National University of Kyiv (Ukraine) Ihor Petrenko, Assoc. Prof. Dr., Taras Shevchenko National University of Kyiv (Ukraine) Kostyantyn Vaschenko, Prof. Dr., Ministry of Finance of Ukraine (Ukraine) Martyna Łaszewska-Hellriegel, Prof. Dr., University of Zielona Góra (Poland) Natalia Likarchuk, Prof. Dr., Taras Shevchenko National University of Kyiv (Ukraine) Nataliia Oliinyk, Prof. Dr., National Academy of Public Administration under the President of Ukraine (Ukraine) Oksana Vasylenko, Prof. Dr., Taras Shevchenko National University of Kyiv (Ukraine) Oleg Batrymenko, Prof. Dr., Taras Shevchenko National University of Kyiv (Ukraine) Oleg Zubchuk, Prof. Dr., Taras Shevchenko National University of Kyiv (Ukraine) Sergii Rudenko, Prof. Dr., Taras Shevchenko National University of Kyiv (Ukraine) Valeriy Koliyuh, Prof. Dr., Taras Shevchenko National University of Kyiv (Ukraine) Viktoriia Koltun, Prof. Dr., National Academy of Public Administration under the President of Ukraine (Ukraine) Vlad Genin, Prof. Dr., University of Phoenix (CA, USA) Volodymyr Tsvykh, Prof. Dr., Taras Shevchenko National University of Kyiv (Ukraine) Yaroslav Sobolievskiy, Assoc. Prof. Dr., Taras Shevchenko National University of Kyiv (Ukraine) Yevhen Kharkovschenko, Prof. Dr., Taras Shevchenko National University of Kyiv (Ukraine)
<b>Address editorial board</b>	<b>01601, Kyiv, street Volodymyrska, 60, Faculty of Philosophy (38044) 239 32 81</b>
<b>Approved</b>	<b>Academic Council of the Faculty of Philosophy December 28, 2020 (Minutes № 7)</b>
<b>Certified</b>	<b>Ministry of Education and Science of Ukraine. Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine № 793 dated 04.07.2014</b>
<b>Registered</b>	<b>Ministry of Justice of Ukraine. Certificate of state registration KV №20610-10410R dated 24.02.2014</b>
<b>Founder</b>	<b>Taras Shevchenko National University of Kyiv</b>
<b>Publisher</b>	<b>VADEX LLC, Certificate of inclusion in the State Register of Ukraine of the subjects of publishing DK № 4285 dated March 27, 2012.</b>

<b>Ворона П., Соловей С.</b> Регіональні особливості місцевих виборів 2020 року: Полтавщина.....	5
<b>Воротін В., Коваль О.</b> Модернізація механізмів ресурсного забезпечення системи публічного управління (аналіз проектів законодавчих актів, включених до порядку денного четвертої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання, серпень 2020р. – січень 2021р.).....	13
<b>Єсенніков К.</b> Ефективність системи державної служби як чинник сталого розвитку суспільства.....	25
<b>Корчак Н., Корчак Я.</b> Запобігання та протидія політичній корупції: правовий аспект .....	34
<b>Лахижа М.</b> Компаративістика, архетипіка, імагологія як інновації у науці державного управління: методологічні аспекти.....	45
<b>Морозова А.</b> Соціальний ліфт як засіб ротації державних службовців .....	54
<b>Рімс Л.</b> Вплив ділового менталітету на сприйняття студентами угоди про неконкуренцію.....	61
<b>Ткаченко І., Ткаченко В.</b> Актуальні питання співробітництва України з міжнародними організаціями у сфері формування та реалізації політики регіонального розвитку.....	70
<b>Черняхівська В., Тихоненко О.</b> Методи дослідження гендерної політики в системі державного управління в межах антропоцентричної парадигми наукового пізнання.....	80

<b>Vorona P., Solovey S.</b>	
Regional features of local elections in 2020: Poltava region .....	5
<b>Vorotin V., Koval O.</b>	
Modernization of mechanisms for resource provision of the public administration system (analysis of draft legislative acts included in the agenda of the fourth session of the Verkhovna Rada of Ukraine of the ninth convocation, August 2020 - January 2021).....	13
<b>Yesennikov K.</b>	
Efficiency of the civil service system as a factor of sustainable development of society .....	25
<b>Korchak N., Korchak Y.</b>	
Legal aspects of preventing and combating political corruption .....	34
<b>Lakhizha M.</b>	
Comparative studies, etypics, imagology and innovation in scientific state governance: methodological aspects .....	45
<b>Morozova A.</b>	
Social elevator as a means of rotation of government employee .....	54
<b>Raems L. C.</b>	
Impact of the business mindset on student perceptions of the non-compete agreement.....	61
<b>Tkachenko I., Tkachenko, V.</b>	
Actual issues of cooperation between Ukraine and International Organizations on Development and Implementation of Regional Policy.....	70
<b>Chernyakhivska V., Tikhonenko O.</b>	
Methods of research of gender policy in the system of public administration within the anthropocentric paradigm of scientific knowledge .....	80



## РЕГІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ 2020 РОКУ: ПОЛТАВЩИНА

**Петро Ворона**, (\*відповідальний автор), доктор наук з державного управління, професор, перший проректор, Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України, м. Київ, Україна  
<https://orcid.org/0000-0002-6755-9023>  
e-mail: voron67@ukr.net

**Сергій Соловей**, магістр управління суспільним розвитком депутат Полтавської обласної VII скл., м.Полтава, Україна  
e-mail: s-solovey@meta.ua

Отримано: 04.11.2020

Ухвалено до друку: 28.12.2020

Опубліковано: 26.02.2021

Ворона П., Соловей С. (2020). Регіональні особливості місцевих виборів 2020 року: Полтавщина. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління*, (13), 5-12.  
<https://doi.org/10.17721/2616-9193.2021/13-1/9>

### Анотація

У статті розглянута проблематика проведення місцевих виборів на прикладі одного з регіонів України – Полтавщини. Гіпотеза дослідження ґрунтується на дослідженні особливостей динаміки партійного представництва в органах місцевого самоврядування Полтавської області, як центрального, знакового регіону для дослідження еволюції електоральних симпатій та особливостей партійного будівництва з позицій науки публічного управління.

Автором проведено компаративний аналіз електоральних уподобань мешканців Полтавщини на місцевих виборах у розрізі політичних партій та їх динаміку у відповідності до виборів 2015 року. Зазначено пряму залежність у розвитку демократичних процесів від механізмів та процедури проведення як місцевих, так і парламентських виборів – наскільки виборче законодавство дає змогу більшості виборців розібратися у великому розмаїтті політичних партій та кандидатів, надає змогу лідерам громадських думок взяти участь у виборах. Вказано на певне перегрупування («політичну мімікрію») деяких політичних партій країни, як перелицювання «старої політичної еліти» і похід на місцеві вибори вже у новому складі та з новою назвою.

У статті акцентується увагу на посиленні ролі на місцевих виборах політичних партій, що отримали регіональний вплив. Вони надали змогу місцевій політичній еліти бути більш незалежною від всеукраїнських парламентських партій. Звертається увага на місцеві політичні партійні проекти на чолі з харизматичними або фінансово впливовими політиками.

Зазначено, що місцеві вибори 2020 року продовжили позитивну динаміку змін - з попереднього скликання до Полтавської обласної ради потрапило лише чверть осіб, а її склад знову оновився майже на 70%. Відходить у небуття панування в регіоні пострадянської комуністичної та комсомольських еліт, що вирізнялися винятковою єдністю – хоча в області вони зберігають частково свій політичний електоральний вплив.

Вказано на необхідність подальшого удосконалення положень Виборчого кодексу де необхідно закласти принцип справедливості при розподілі мандатів по основному виборчому списку у відповідності до електоральної рейтингованості кандидатів.

**Ключові слова:** місцеві вибори, Виборчий кодекс, електоральна привабливість, депутат місцевої ради, волевиявлення, виборчий округ.

## Вступ

Місцеві вибори в Україні за деякими винятками (місцеві вибори 1998 – 2002 рр. проходили за єдиними правилами – за мажоритарною виборчою системою відносної більшості по багатомандатних виборчих округах) проходили за новими чи видозміненими виборчими процедурами, що створювало певні труднощі для виборців й не сприяло їхньому усвідомленому волевиявленню.

Виборча система для місцевих виборів, запропонована законодавцем у Виборчому кодексі України, надає можливість виборцям проголосувати за конкретну особистість у списку політичної партії і надати їй певні електоральні преференції. Але сам процес підрахунку результатів волевиявлення робить вибори за списками політичних партій надзвичайно складними для малопідготовлених дільничних виборчих комісій, у т. ч. й для територіальних, що мало певні конфліктні наслідки як міжпартійні, так і внутрішньопартійні. Виборчий кодекс, що запропонований законодавцем для виборів 2020 року, є досить недосконалим і потребує доопрацювань з урахуванням зарубіжної практики місцевої демократії, практики вже проведених виборів 25 жовтня 2020 року (зазначають проблему відсутності рейтингових переваг), та врахування національних особливостей генезису виборчої системи (Ворона П. В., 2020).

Та все ж в Україні на сучасному етапі розвитку державності вибори досить швидко утвердилися як найпоширеніша та найбільш дієва форма безпосередньої демократії. Якраз завдяки демократичну виборчому процесу українському народу протягом десятиріч вдалося формувати місцеві представницькі органи публічної влади та у конструктивний спосіб долати низку внутрішніх соціально-економічних, політичних криз, вирішувати питання комфортності проживання на своїй території. Дослідження особливостей проведення місцевих виборів є важливим напрямком досліджень у різних суспільних науках, включаючи сферу науки державного управління.

## Джерела

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що тема місцевих виборів а їх регіональних особливостей є в полі наукових досліджень вітчизняних науковців на перетині державного управління, політології, соціології та юридичних наук. Дослідження цієї проблематики з позиції науки державного управління дає змогу нам зрозуміти наскільки є досконалими і ефективними механізми формування місцевої представницької влади, як виборці можуть здійснювати вплив на її формування в умовах інформаційного суспільства.

Дослідження системи виборів до місцевих органів влади є серед проблематики Національного інституту стратегічних досліджень, що створений Указом Президента України у 1992 році. У аналітичних записках цієї інституції проводиться ґрунтовний аналіз виборчих систем країн Європи, пропонуються ефективні механізми для демократизації системи виборів в Україні. Окрім цього Національний інститут стратегічних досліджень бере дорадчо активну участь у формуванні законодавчої бази України.

Серед дослідників виборчого процесу варто виокремити дослідників Ю. Ключковського (принципи виборчого права, 2018 р.) (Ключковський Ю.Б., 2018), І. Литвиненко (передвиборча агітація, 2006 р.) (Литвиненко І., 2006), О. Батанов, М. Ставнійчук (вибори в умовах реформ, 2003 р.) (Ставнійчук М. І., 2003), Ф. Федорченко (інститут позачергових виборів), В. Журавський, Л. Ганюкова (місце і роль політичних партій у виборчому процесі, р.), О. Тодика (удосконалення виборчого законодавства) (Тодика О. Ю., 2002), П. Любченко (еволюція виборчих систем, р.), І. Павленко (аналіз результатів виборчої кампанії до місцевих органів влади 25 жовтня 2020 р.), Ю. Шведа (виборчі системи, 2010 р.) (Шведа Ю., 2010), В. Нестерович (конституційно-правова характеристика хронології проведення виборів в Україні, 2019 р.) (Нестерович В.Ф., 2019), М. Смокович (правове регулювання розгляду виборчих спорів, 2016 р.) (Смокович М. І., 2014), Р. Панчишин (удосконалення законодавства у сфері призначення та проведення виборів в об'єднаних територіальних громадах, 2018 р.) (Панчишин Р., 2018) та інші.

Останнім часом на виборчий процес в Україні посилюють вплив і контроль громадські неурядові структури, що здійснюють як контроль так і аналіз проблематики їх проведення. Серед них позапартійна всеукраїнська організація громадського контролю та адвокації у сфері виборів, парламентаризму,



освіти, управління спільною власністю, енергоефективності, місцевого самоврядування, а також впровадження принципу відкритих даних «ОПОРА». У її програмних засадах – прагнення сталого розвитку суспільства, незворотних змін, які можуть бути забезпечені через якісні інституційні реформи, позитивні соціальні та культурні зрушення (ОПОРА, 2020).

### **Методологія**

Під час дослідження використовувався комплекс методів: теоретичний: індукція, узагальнення, системний та бібліографічний аналіз, визначення змісту вихідних дефініцій досліджуваного категорійно-понятійного апарату, синтез.

Гіпотеза нашого дослідження ґрунтується на дослідженні особливостей динаміки партійного представництва в органах місцевого самоврядування Полтавської області, як центрального, знакового регіону для дослідження еволюції електоральних симпатій та особливостей партійного будівництва з позицій науки публічного управління.

Мета дослідження полягає у визначенні сутності регіональних особливостей місцевих виборів 2020 року на Полтавщині.

### **Результати**

Процес формування демократичного суспільства проходить досить складно і суперечливо. На теренах України він відбувається не одноманітно, що залежить від багатьох регіональних факторів демократичного становлення. Серед цих факторів виокремлюють: особливості історичного минулого, досвід економічного господарювання краю, риси соціально-економічного розвитку території регіону, вплив місцевих господарських еліт, етнічні та ментальні особливості, вплив зовнішніх факторів тощо.

На думку експертів спостерігається пряма залежність у розвитку демократичних процесів від механізмів та процедури проведення як місцевих, так і парламентських виборів – наскільки виборче законодавство дає змогу виборцям розібратися у великому розмаїтті політичних партій та кандидатів, сприяє лідерам громадських думок взяти участь у виборах. Чим простіші виборча система і процедури підрахунку результатів волевиявлення, тим легше і доступніше виборцеві продемонструвати свою довіру кандидатам та політичні симпатії (Ворона П. В., 2016).

Зазначаємо, що майже всі місцеві вибори в Україні щоразу відбувались за зміненими виборчими системами (Ворона П. В., 2020). Проте й вони можуть бути викривлені за умов недосконалої виборчої процедури, на що неодноразово звертають увагу як практики організації виборчого процесу та учасники виборів, так і політики й науковці. Минулі місцеві проходили за новим виборчим кодексом з модернізованою виборчою системою – відкритими виборчими списками. Для цієї системи можна виокремити такі вагомні особливості – окружні списки до кожної з рад, 25% преференції та гендерні виборчі квоти, грошові застави для кандидатів (Виборчий кодекс, 2020). Та навіть нова виборча система дала змогу проникнути до рад депутатам, що не отримали Належної підтримки виборців (стали депутатами місцевих рад кандидати з 1, 2, 3 голосами виборів, а є навіть з «нулевим» результатом. Тому необхідно терміново вносити зміни до Виборчого кодексу і встановлювати «мінімальний прохідний поріг», що може бути виражений у процентах (кандидат має набрати не менше 1% виборчої квоти, тоді отримує право на входження до ради). Багато експертів пропонують повернутись до рейтингового підходу визначення кандидатів (після підрахунку голосів) для входження до ради відповідно до набраних голосів виборців у єдиному виборчому списку партії до ради.

Полтавська область у геополітичному відношенні є серцевиною Української держави. Дуже багато суспільно-політичних процесів, що відбуваються в країні, позиціонуються й оцінюються з позиції полтавського виборця. Як правило, саме на Полтавщині ми маємо приблизно середньостатистичні показники під час парламентських виборів, тут яскраво виокремлюється середньоукраїнський рівень протестних чи схвальних електоральних настроїв. Тому тенденції електоральних еволюцій полтавського виборця є характерними і для України в цілому. Вони є свого роду індикатором для всієї території країни. Можна зазначати: регіональні виборчі особливості області є майже середньостатистичними або прогнозними для українського суспільства (3, с. 29-30)



На виборах 2020 року виборча місцева палітра в регіоні отримала інше забарвлення, ніж на виборах 2015 року. Наприклад, на виборах до Полтавської обласної ради у 2015 році (склад 84 депутати) електоральні вподобання краян розподілилися таким чином: партія «Блок Петра Порошенка «Солідарність» – 15,84% (15 депутатів), ВО «Батьківщина» – 13,67% (13 депутатів), Радикальна партія Олега Ляшка – 8,56% (8 депутатів), ПП «Українське об'єднання патріотів – Укроп» – 8,44% (8 депутатів), ПП простих людей Сергія Капліна – 8,12% (8 депутатів), ВО «Свобода» – 7,31% (7 депутатів), Аграрна партія України – 7,13% (7 депутатів), ПП Рідне місто – 7,01% (6 депутатів), ПП «Опозиційний блок» – 6,20% (6 депутатів), ПП «Відродження» – 6,13% (6 депутатів) (Ворона П. В., 2020). У 2020 році електоральна картина Полтавщини стала зовсім іншою. Значною мірою, отримані партіями результати виборчих уподобань стали їхньою оцінкою роботи у місцевій раді та їхніх фракцій у парламенті, впливом виборів Президента України (динаміка довіри до Президента) та парламентських виборів 2019 року, які призвели до кардинальних змін еліт, а також результатом посилення місцевих регіональних еліт.

До обласного представницького органу краю – обласної ради зайшли 7 партій із 14, що взяли участь у виборах: ПП «Довіра» (17,17% – 16 мандатів), ПП Слуга народу (14,68 – 14 мандатів), За майбутнє (13,47% – 13 мандатів), ВО «Батьківщина» (11,996% – 12 мандатів), ОПЗЖ (10,68% – 11 мандатів), ПП «Рідне місто» (9,2% – 9 мандатів), ПП «Європейська солідарність» (8,69% – 9 мандатів). За межами обласної ради залишились Партія простих Людей (С. Капліна) – 2,43%, ВО «Свобода» – 3,25%, Аграрна партія Україна (не приймала участі у виборах до обласної ради), Радикальна партія Олега Ляшка – 3.34% голосів виборців області (таблиця 1).

Деякі політичні партії країни перегрупувались і пішли на місцеві вибори вже у новому складі та з новою назвою: ПП «Укроп» став організаційним та кадровим фундаментом «За майбутнє», а «Опозиційний блок» перетворився у ОПЗЖ на чолі з Медведчуком-Рабиновичем. Партія «Відродження» трансформувалась у «Довіру» (депутатська парламентська група «Довіра»), а блок Петра Порошенка «Солідарність» в ПП «Європейська солідарність». Ці зміни свідчать про певну необхідність політичним партіям, що не мають ідеологічних складових або новоутвореним проектам використовувати потенціал існуючих, або періодично «мімікувати» в інші проекти.

Таблиця 1

Результати місцевих виборів на Полтавщині 25 жовтня 2020 року у розрізі політичних партій.

Громади і райони	Обласна рада	4 районні та обласна рада (разом)	Голови ОТГ	ОТГ, де вибори відбувалися за пропорційною системою (разом)	ОТГ, де вибори відбувалися за мажоритарною системою (разом)	По області, всі вибори (разом)
Партії						
Довіра	16	49	20	128	189	386
Слуга народу	14	45	6	115	48	237
За майбутнє	13	41	7	101	80	250
Батьківщина	12	33	3	83	73	197
ОПЗЖ	11	36	-	67	10	127
Рідне місто	9	32	3	90	66	206
ЄС	9	30	-	57	4	106
Свобода	-	4	-	25	2	31
РПЛ		6	1	18	3	28
СДП	-	-	-	2	-	2
Наш край	-	-	-	3	-	3
Нова країна	-	-	-	4	-	4





УДАР	-	-	-	3	-	3
Партія простих людей	-	-	-	6	-	6
Сила і честь	-	-	-	26	3	29
Пропозиція	-	-	-	5	2	7
АПУ	-	-	-	11	-	11
Самовисуванці	-	-	20	-	269	289

Окрім того варто звернути увагу ще на кілька моментів. Зорієнтована на сільського виборця АПУ, втрапивши його підтримку і партійців, не пройшла до рад сільських громад у жодному окрузі у сільських мажоритарних округах, а лише по кількох списках у містах. Серед мажоритарних округів на місцевих виборах, де діяв інститут самовисування є одна громада, де до ради пройшли лише самовисуванці (Драбинівська ОТГ) і одна, де не пройшов жоден самовисуванець, а лише висуванці партій (Чорнухинська ОТГ). Загалом у мажоритарних округах всі політичні партії в області отримали 480 мандатів, а самовисуванці більше третини – 269, так само і на виборах голів громад – перемогли у 20 з 60 територіальних громад.

На місцевих виборчих перегонях 2020 року політична партія на чолі з народним депутатом України О. Кулінічем «Довіра» отримала найбільше депутатських мандатів, але «вчисту» програла вибори у найбільших громадах області – Полтавській (включно з 3 райрадами в місті), Кременчуцькій, Горішньоплавнівській, де не провела жодного мандата. Тут голови громад підтримували інші політичні сили (Полтава та Кременчук – ПП «За майбутнє», Горішні Плавні – ПП І. Смешка «Сила і Честь»).

Зазначимо, на місцевих виборах 2020 року на Полтавщині, хоча і спрацювали політичні проекти місцевих еліт («Рідне місто», «Довіра») та все виборці віддавали перевагу всеукраїнським політичним партіям, що представляли діючу владу або мали харизматичних лідерів у Центрі або на місцях та мали належне централізоване фінансування, як правило не за рахунок партійних внесків. Рекордну кількість голосів виборці віддали кандидату в депутати обласної ради від ПП «Довіра» Юрію Яковичу Лебедину. Голова Ради засновників, директор з економіки ТОВ «Чиста Криниця», ТОВ «Елеватор «Чиста Криниця», ТОВ «Востокстройгаз», ТОВ «Компанія ФАРМКО» Новосанжарського району набрав 4275 голосів виборців у регіоні, що складає 99,07% від квоти (4315 голосів – визначена квота депутатського мандату).

Свого роду повчальним уроком минулих місцевих виборів є недосконалість нового виборчого законодавства, що дозволила зайти до місцевих рад деяким кандидатам, що не отримали підтримки виборців. А думки експертів про те, що виборча система виявиться досить складною для виборців не підтвердились. Окрім того варто відзначити зниження явки виборців на виборчі дільниці, що можна пояснити як пандемією так і зневірою електорату. За даними Полтавської ОВК на місцевих виборах 2020 року з 1094245 виборців проголосувало – 412809 громадян, що становить 37,73% від загальної кількості. На минулих місцевих виборах 2015 року цей показник склав 46,5 %. Найактивніші виборці Полтавщини виявились у Драбинівці та у Коломацькому Полтавського району, де явка склала 70,33% та 69,45% відповідно. Найменша явка виборців зафіксована у Київському районі міста Полтави – 28,58% та у місті Миргород.

**Висновки.** Місцеві вибори 2010 р. оновили на дві третини депутатський корпус обласної ради VI скликання, а вже склад обласної ради VII скликання – на 83%, що свідчить про радикальну зміну регіональної еліти. Місцеві вибори 2020 року продовжити позитивну динаміку змін і теж з попереднього скликання до ради зайшло лише 25 осіб, а її склад знову оновився на 70%. Відходить у небуття панування в регіоні пострадянської комуністичної та комсомольських еліт, що вирізнялися винятковою єдністю – хоча в області вони зберігають частково свій політичний вплив через ПП «Рідне місто» (команда О. Удовіченка – колишнього першого секретаря Полтавського обкому ЛКСМУ). Нині у обласній раді більшість за партіями проукраїнської орієнтації (ОПОРА, 2020).

Гострим та актуальним залишається питання: чи зуміють перейти кандидати від політичних партій (проектів) від позицій виборчої конкуренції та популізму до поствиборчої консолідації задля розвитку

громад області. Депутатська більшість (коаліція) в раді офіційно не сформована і не оголошена. Згуртованість пройшла за кадровими інтересами – ті партії які підтримали на посаду голови представника ПП «Довіра» отримали певні преференції, у т. ч. чотири посади заступників голови ради, хоча чинний ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» (Про місцеве самоврядування, 1997) передбачає всього дві посади заступників ради.

До складу Полтавської обласної ради нового VIII скликання ввійшло більше молоді й, що особливо важливо, представників малого та середнього бізнесу (середнього класу) – це сприятиме укріпленню позицій побудови сприятливих умов для розвитку бізнесової ініціативи, залучення інвестицій та розбудови громадянського суспільства, основою якого і є представники цих сфер. Але «масова міграція» представників бізнесових кіл на керівні посади у виборну владу теж викликає певне занепокоєння і загрозу «лобізму».

Насторожує все ж відсутність досвіду управлінської роботи, належної освіти – фаховості та певна прихильність бізнесових кіл до лобіювання приватних бізнесових інтересів, що може вилитись у освоєнні капітальних видатків обласного та інших бюджетів, призначенні на посади в органи влади та в комунальні підприємства за партійним принципом чи принципом особистої відданості партійному лідеру. Тому необхідно посилювати громадський контроль за діяльністю всіх рад, а інститути громадянського суспільства на жаль ще залишаються слабкими або упередженими і нерідко професійно займаються лобізмом або політичним рекетом, здійснюючи силовий тиск в інтересах третіх осіб, що їх фінансово утримують.

### Бібліографія

- Виборчий кодекс.** 19 грудня 2019 року. № 396-ІХ Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2020, № 7, № 8, № 9, ст.48. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>.
- Ворона П. В.** Особливості місцевих виборів 2015 року на Полтавщині. Вісник НАДУ. 1(80)'2016. С. 29-34.
- Ворона П. В.** Особливості проведення місцевих виборів відповідно до Виборчого кодексу України // Теорія та практика публічної служби: матеріали наук.-практ. конф., Дніпро, 25 вересня 2020р. /за заг. ред. С. М. Серьогіна. Д.:ДРІДУНАДУ,2020. С. 44-47.
- Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права:** Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю.Ключковського. Вид. 2-е, випр. і доповн. К., 2009. 500 с.
- Ключковський Ю. Б.** Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні. Київ: Ваіте, 2018. 908 с.
- Литвиненко І.** Передвиборна агітація як стадія виборчого процесу. Університетські наукові записки, 2006, №1 (17). С. 16-22.
- Нестерович В. Ф.** Поняття виборчої системи та її основні розуміння в конституційному праві. Публічне право. 2019. № 1. С. 18-25.
- Опора.** Офіційний сайт.URL: <https://www.opora.ua.org/about#Section1>.
- Панчишин Р.** Удосконалення законодавства у сфері призначення та проведення виборів в об'єднаних територіальних громадах. Підприємництво, господарство і право. №7. 2018. С. 139-143.
- Про місцеве самоврядування в Україні.** Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170 . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
- Смокович М. І.** Правове регулювання розгляду виборчих спорів: теоретичний і практичний аспекти: монографія. К.: Юрінком Інтер, 2014. 576 с.
- Ставнійчук М. І.** Вибори в умовах політичної реформи / М. Ставнійчук // Віче. 2003. № 3 (132) С. 3-10.
- Ставнійчук М. І.** Законодавство про вибори народних депутатів України: актуальні проблеми теорії і практики / М. Ставнійчук. К.: Факт, 2001. 160 с.
- Тодика О. Ю.** Вибори в парламенти СНД (порівняльно-правовий аспект): Автореф. дис. ... канд... юрид. наук: 12.00.02. / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Х. 2002. 19 с.



- Федорченко Ф.** Інститут позачергових виборів до Верховної Ради України в системі національного конституційного права / Ф. Федорченко // Вісник ЦВК. 2007. № 3. С. 42-46.
- Шведа Ю.** Вибори та виборчі системи. Європейські стандарти та досвід для утвердження демократії в Україні. Львів, 2010. 462 с.

### References

- Electoral Code** (2019). December 19, 2019. № 396-IX Information of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR), 2020, № 7, № 8, № 9, p.48. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>.
- Vorona P.V.** (2016) Features of the 2015 local elections in Poltava region. Bulletin of NAPA. 1 (80) '2016. Pp. 29-34.
- Vorona P.V.** (2020) Features of local elections in accordance with the Electoral Code of Ukraine // Theory and practice of public service: materials of scientific practice. conf., Dnipro, September 25, 2020 / за заг. ed. SM Seryogin. D: DRIDUNADU, 2020. pp. 44-47.
- European democratic achievements in the field of suffrage** (2009): Proceedings of the Venice Commission, the Parliamentary Assembly, the Committee of Ministers, the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe: trans. from English / for ed. Yu. Klyuchkovsky. View. 2nd, ed. and add. K., 2009. 500 p.
- Klyuchkovsky Yu.B.** (2018) Principles of suffrage: doctrinal understanding, state and prospects of legislative implementation in Ukraine. Kyiv: Vaite, 2018. 908 p.
- Litvinenko I.** (2006) Pre-election campaigning as a stage of the election process. University Scientific Notes, 2006, №1 (17). Pp. 16-22.
- Nesterovich V. F.** (2019) The concept of the electoral system and its basic understanding in constitutional law. Public law. 2019. № 1. pp. 18–25.
- OPORA** (2020). Official site. URL: <https://www.oporaua.org/about#Section1>.
- Panchyshyn R.** (2018) Improving the legislation in the field of appointment and conduct of elections in the united territorial communities. Entrepreneurship, economy and law. №7. 2018. pp. 139–143.
- About local self-government in Ukraine** (1997). Law of Ukraine of May 21, 1997 № 280/97-BP Information of the Verkhovna Rada of Ukraine (BBP), 1997, № 24, p.170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
- Smokovych M.I.** (2014) Legal regulation of election disputes: theoretical and practical aspects: monograph. K.: Jurinkom Inter, 2014. 576 p.
- Stavniychuk M.I.** (2003) Elections in the conditions of political reform / M. Stavniychuk // Viche. 2003. № 3 (132) P. 3-10.
- Stavniychuk M. I.** (2001) Legislation on the election of people's deputies of Ukraine: current issues of theory and practice / M. Stavniychuk. K : Fakt, 2001. 160 s.
- Todika O. Yu.** (2002) Elections to the CIS parliaments (comparative legal aspect): Abstract. dis... cand... jurid. Science: 12.00.02. / Yaroslav the Wise National Law Academy of Ukraine. H. 2002. 19 p.
- Fedorchenko F.** (2007) Institute of Extraordinary Elections to the Verkhovna Rada of Ukraine in the National System! th constitutional law / F. Fe! Dorchenko // Bulletin of the CEC. 2007. № 3. P. 42–46.
- Shveda Y.** (2010) Elections and electoral systems. European standards and experience for the establishment of democracy in Ukraine. Lviv, 2010. 462 p.



## REGIONAL FEATURES OF THE 2020 LOCAL ELECTIONS: POLTAVA REGION

**Petro Vorona**, (\*corresponding author), Doctor of Science in Public Administration, Professor, First Vice-Rector, Institute for Training of the State Employment Service of Ukraine, Kyiv, Ukraine.

<https://orcid.org/0000-0002-6755-9023>

e-mail: [voron67@ukr.net](mailto:voron67@ukr.net)

**Sergey Solovey**, Master of Social Development Management, deputy of Poltava regional VII ckl., Poltava, Ukraine

e-mail: [s-solovey@meta.ua](mailto:s-solovey@meta.ua)

### Abstract

*The article considers the issue of holding local elections on the example of one of the regions of Ukraine - Poltava region. The research hypothesis is based on the study of the dynamics of party representation in local governments of Poltava region as a central, iconic region to study the evolution of electoral sympathies and features of party building from the standpoint of public administration science.*

*The author conducted a comparative analysis of the electoral preferences of Poltava residents in the local elections in terms of political parties and their dynamics in accordance with the 2015 elections. The development of democratic processes is directly dependent on the mechanisms and procedures for both local and parliamentary elections - the extent to which electoral law allows the majority of voters to understand the wide variety of political parties and candidates, allows opinion leaders to participate in elections. It is pointed out that there is a certain regrouping («political mimicry») of some political parties in the country, as a re-establishment of the «old political elite» and a campaign for local elections in a new composition and with a new name.*

*The article focuses on strengthening the role of regionally influenced political parties in local elections. They allowed the local political elite to be more independent of all-Ukrainian parliamentary parties. Attention is drawn to local political party projects led by charismatic or financially influential politicians.*

*It is noted that the local elections in 2020 continued the positive dynamics of change - from the previous convocation, only a quarter of people entered the Poltava Regional Council, and its membership was renewed by almost 70%. The dominance of the post-Soviet communist and Komsomol elites in the region, which were characterized by exceptional unity, is disappearing, although they retain some of their political electoral influence in the region.*

*It is pointed out the need to further improve the provisions of the Electoral Code where it is necessary to lay down the principle of fairness in the distribution of seats on the main electoral list in accordance with the electoral rating of candidates.*

**Keywords:** local elections, Electoral Code, electoral attractiveness, local council deputy, expression of will, constituency.

Received: November 04, 2020

Approved for printing: December 28, 2020

Published: February 26, 2021

Vorona P. V., Solovey S. A. (2020). Regional features of local elections in 2020: Poltava region. *Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Public Administration*, (13), 5-12.  
<https://doi.org/10.17721/2616-9193.2021/13-1/9>



**МОДЕРНІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ  
(АНАЛІЗ ПРОЕКТІВ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ, ВКЛЮЧЕНИХ ДО ПОРЯДКУ  
ДЕННОГО ЧЕТВЕРТОЇ СЕСІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ  
ДЕВ'ЯТОГО СКЛИКАННЯ, СЕРПЕНЬ 2020Р. – СІЧЕНЬ 2021Р.)**

**Валерій Воротін**, (\*відповідальний автор), доктор наук з державного управління, професор, завідувач відділу комплексних проблем державотворення Інституту законодавства Верховної Ради України, <https://orcid.org/0000-0002-4545-612x>  
e-mail: vevorotin@gmail.com

**Олег Коваль**, кандидат наук з державного управління, доцент, професор кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентіві України <https://orcid.org/0000-0001-9578-1759>  
e-mail: kom555ok@gmail.com

Отримано: 04.11.2020

Ухвалено до друку: 28.12.2020

Опубліковано: 26.02.2021

Воротін В., Коваль О. (2020). Модернізація механізмів ресурсного забезпечення системи публічного управління (аналіз проектів законодавчих актів, включених до порядку денного четвертої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання, серпень 2020р. – січень 2021р.). *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління*, (13), 13-24. <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2021/13-2/9>

**Анотація**

*В статті досліджується сучасний світогосподарський розвиток, як феноменом регіонального та місцевого співробітництва при зростанні регіонів (субрегіонів) у ролі головних суб'єктів забезпечення соціально-економічного розвитку держави, її конкурентоспроможності на світовій економічній і політичній арені. Спроможні регіони та субрегіони здатні, з одного боку, зменшити навантаження на центральні органи влади, перебравши на себе частину їх повноважень, а з іншого – максимально враховувати потреби нових громад, суб'єктів господарювання та інших організацій при прийнятті рішень у виробництві на наданні публічних послуг.*

*В статті доведено, що публічне управління та адміністрування та їх складові – державне управління та регулювання в сфері національного та регіонального (місцевого) розвитку – одна з найважливіших проблем формування розвинених ринкових відносин в Україні, зокрема за умов формування нової системи (механізмів і інструментів) у сфері ресурсного забезпечення децентралізованої моделі управління на місцях.*

*Обраний Україною євроінтеграційний вектор розвитку передбачає суттєву модернізацію системи публічного управління взагалі та адміністрування зокрема. Формування вітчизняного публічного управління та адміністрування на якісно нових засадах у зв'язку з інтенсифікацією деяких суспільних процесів і потребою в розв'язанні системних проблем соціально-економічного розвитку певних територій України зумовлює необхідність глибокого теоретико-методологічного та науково-методичного опрацювання проблеми недосконалості функціонування системи публічного управління та адміністрування в умовах ресурсної обмеженості. Водночас, незважаючи на активізацію зусиль науковців у сфері розвитку методологічного інструментарію, ще не розроблено універсальний підхід до*



*розв'язання проблем недостатньої ефективності діяльності органів публічного управління та адміністрування.*

**Ключові слова:** *публічне управління, регіональне управління, реформа управління, місцевий розвиток, реформа децентралізації.*

### **Вступ**

Сучасні глибокі ринкові перетворення, які останнім часом відбуваються в національній економіці, супроводжуються значними інституційними змінами в системі публічного управління та адміністрування, зокрема в сфері модернізації системи управління регіональним і місцевим розвитком в Україні за умов реформи децентралізації владних повноважень. Формування конкурентоспроможної соціально орієнтованої ринкової економіки з розвиненими регіонами і субрегіонами та її важливою складовою фінансовою самодостатнім середовищем громади – є стратегічним курсом децентралізованої системи публічного управління де роль державного управління в сфері регіонального і місцевого розвитку не тільки не зменшується, а навпаки, зростає, набуваючи нової якості та дієвості.

Реформа децентралізації створила нову модель територіальної організації влади та передбачає постановки нових завдань (ресурсного забезпечення), закріплення повноважень і відповідальності: розвиток системи влади на місцях і формування спроможних територіальних громад, удосконалення державної регіональної та субрегіональної (місцевої) політик тощо.

Незважаючи на те, що від початку задекларованих реформ децентралізації повноважень влади в сфері публічного управління та заявлених пріоритетів Уряду щодо реформування системи управління регіональним і місцевим розвитком, пройшло вже чимало часу, висвітлення в науковій літературі проблем реформування та модернізації самої системи (механізмів і інструментів) державного управління об'єктами регіонального та місцевого розвитку України в нових умовах є недостатнім (Воротін, 2017).

Дослідження механізмів публічного (державного та місцевого) управління та адміністрування, які є одним із основних важелів управління економікою та мають резерви для розширення ринкового потенціалу країни, розвитку інших галузей і є основою забезпечення формування дієвої управлінської та господарської системи держави, а також для реалізації різнопланових ініціатив населення України. Спрощений підхід, заснований на концепції самозабезпечення та зменшення реального виробництва, непрозора бюджетна підтримка та система податкових пільг засвідчили свою неспроможність у стимулюванні формування дієвої систем публічного управління та адміністрування в Україні, зокрема щодо зростання національної економіки та її регіонів.

Розвиток ринкових відносин вимагає від держави розробки й впровадження стратегії формування механізмів відкритої взаємодії з органами публічного управління, що спонукає до необхідності науково-теоретичного обґрунтування пропозицій та розробки концептуальних засад системної модернізації державної політики у сфері регулювання й підтримки економічного зростання. Дослідження сучасних відкритих механізмів державного регулювання пояснюється також необхідністю вдосконалення чинного законодавства України щодо регулювання відносин між органами державної влади та різними суб'єктами господарювання та суспільних відносин.

Сучасний стан розвитку нашої держави ускладнюється об'єктивною необхідністю нагального впровадження комплексу реформ усіх сфер життєдіяльності українського суспільства, зокрема публічного управління та адміністрування. Сьогодні домінуючу роль займають завдання наукового обґрунтування, виявлення та подолання протидій ефективному функціонуванню цілісної системи державного управління її взаємозв'язку із регіональною системою та зовнішнім середовищем.

Відзначимо, що питання розвитку системи публічного управління та адміністрування окреслюються проблемним і науково-пізнавальним полем галузі науки «Державне управління». Однак зважаючи на складність і комплексність зазначених питань, суттєві методологічні напрацювання інших галузей наук, вагомий світовий та практичний досвід щодо розвитку державного, публічного управління, виникає потреба інтеграційних досліджень проблеми макроекономічного управління та регулювання за допомогою економічної та юридичної науки і практики, зокрема законотворення.





Дієве публічне управління та адміністрування за своєю сутністю є домінантою громадянського суспільства, сферою реальної демократії в державі, однак вони досі не виконують повною мірою відповідні функції. Попередні спроби реформ системи публічного управління та адміністрування виявилися не досить ефективними, оскільки здійснювалися без урахування специфічних проявів темпоральної парадигми, якими є тенденції складної екзогенної та ендогенної циклічності (Інструментарій для оцінки впливу на конкуренцію).

Існуючий комплекс засобів публічного управління та адміністрування потребує розширення переліку інноваційних управлінських підходів за рахунок таких, що не потребують додаткового фінансування та спроможні актуалізувати приховані нематеріальні ресурси.

Не відповідає сучасним потребам існуючий рівень взаємодії соціально-економічних систем та їх елементів, що функціонують в публічному управлінні та адмініструванні. Це стосується як системи національних, регіональних і місцевих органів публічного управління, так і інститутів громадянського суспільства та суб'єктів господарювання; фактично відсутня цілісна система територіальних громад як спільнот, здатних виробляти й реалізовувати рішення виходячи зі статусу носія права на місцеве самоврядування, закріпленого в Конституції України.

Безперечним є те, що в умовах викликів сьогодення необхідне більш ефективне публічного управління та адміністрування в сфері територіального розвитку. Зокрема, потребує вдосконалення реалізація прогностичної та планувальної функцій управління, які мають краще забезпечувати розвиток економічної та соціальної за рахунок підвищення точності й достовірності прогнозів. Існуючі механізми розвитку публічного управління та адміністрування не забезпечують отримання необхідних соціальних і економічних результатів.

Незважаючи на те, що Українською державою останнім часом уже вжито заходів щодо реформи публічного управління та адміністрування, існує ціла низка об'єктивних стримувальних факторів, через які прогнозований результат не завжди досягається в очікувані терміни. У цьому контексті дослідження глибинних факторів діяльності органів публічного управління та адміністрування видається цілком актуальним, адже це дасть змогу уточнити певні ресурсні механізми та часові пріоритети у сфері розвитку всієї національної господарської системи України.

Безперечно, такі масштабні перетворення не відбуваються швидко та потребують часу. На нашу думку, вирішення зазначених проблем ускладнюються внаслідок правового та інституційного характеру регіональної складової, а також неузгодженості реформ у різних сферах з реформуванням системи публічного управління та адміністрування, зокрема на регіональному та субрегіональному рівнях.

### Джерела

Принципи ефективного функціонування первинних (місцевих) організаційних ланок управління, взаємодії сукупності управлінських відносин з економічною системою загалом, знайшли провідне місце в дослідженнях багатьох науковців, зокрема, у наукових працях зарубіжних вчених: М. Альберта, Р. Акоффа, Д. Вурворда, Дж. Грейсона, П. Друкера, Р. Дорнбуша, Б. Карлоффа, Е. Мейо, Ф. Котлера, А. Маслоу, М. Мескона, У. Оучи, М. Портера, Г. Саймона, Ф. Тейлора, Р. Фалмера, Г. Форда, С. Фішера, Ф. Хедоурі, Л. Якокка та інших.

Питання практичного застосування публічного управління та адміністрування вивчалися в численних дослідженнях зарубіжних науковців. Серед них можна відзначити роботи таких дослідників як Ф. Барка, А. Ван де Звет, С. Боголюбов, Г. Борн, В. Гаращук, Б. Гурне, А. Дрюмо, Х. Макиндер, Е. Маштакова, К. Морган, У. Оутс, А. Піке, Д. Форей, С. Шарбіт, Л. Шарп та ін.

В Україні відомі праці з публічного управління та адміністрування співробітників Інституту законодавства Верховної Ради України, Національного інституту стратегічних досліджень, Національної академії державного управління при Президенті України, що присвячені аналізу та питанням макроекономічного впливу на господарську і соціальну системи та вдосконалення національного законодавства в цій сфері.

Аналізу теоретико-методологічних засад державного управління, механізмів формування та реалізації державної політики у різних сферах суспільного життя присвячені праці М. Білинської, В. Вакуленка, К. Ващенко, Л. Воротіної, Л. Гаєвської, Л. Гонюкової, І. Дегтярьової, В. Куйбіди, М.

Кравченко, О. Малиновської, О. Петроє, О. Пухкала, С. Романюка, Г. Рябцева, А. Савкова, С. Серьогіна, І. Сурай, О. Суходолі, В. Трощинського, С. Хаджирадевої та ін.

Аналіз пропозицій науковців, зокрема фахівців Інституту законодавства Верховної Ради України, Національного інституту стратегічних досліджень щодо питань організаційно-правового регулювання економічних механізмів ресурсного забезпечення в сфері публічного управління та адміністрування дає підстави для висновку, що на сьогодні в Україні діє недосконала система її регулювання, домінує формально-категоріальний принцип згідно з законодавчими нормами. Сама система регулювання має дуже складну структуру. Тому складність об'єкта правового регулювання та різноманітність проблем породжують певні ускладнення в коригуванні правових норм. Внаслідок цього виникають розбіжності в різних законах з одного і того ж питання, що ускладнює можливість їх безпосереднього застосування в сфері ресурсного забезпечення.

На думку фахівців-науковців нормотворча робота в цій сфері йде шляхом вирішення окремих питань, без необхідного ступеня узагальнення, що зумовлює суперечливі тенденції в процесі здійснення правового регулювання питань публічного управління та адміністрування в Україні. Сталість відносин у цій сфері унеможливується численними змінами, що постійно вносяться до чинних законів і інших нормативно-правових актів, кількість яких перевищує розумні межі. На думку фахівців, це зумовлює потребу ґрунтовного дослідження проблеми регулювання питань публічного управління та адміністрування, зокрема, питань пов'язаних з організацією здійснення відповідними органами свої функцій у сфері регулювання та правового забезпечення цього процесу.

### **Результати**

Світова практика останніх десятиріч свідчить, що оновлення інструментарію організаційно-правових і економічних механізмів ресурсного забезпечення системи публічного управління та адміністрування, форм реалізації економічної політики та багаторівневої інтеграції має спиратися на принципово нові – гнучкі та злагоджені форми взаємодії, ініціативно трансформуючи слабкі місця в можливості, свідомо мобілізуючи власний потенціал до розвитку, нейтралізуючи конфлікти інтересів спільною конструктивною взаємодією, спрямовано формуючи систему публічних і громадських інститутів залучення інвестицій і поширення інновацій.

Реформа публічного управління та територіальної організації влади сформували нові рамкові умови і вимоги стосовно посилення ролі управління в Україні в частині забезпечення якості життя населення, безумовного набуття більшої економічної відповідальності й посилення своєї ресурсної спроможності. Отже, національні та регіональні органи влади отримали додаткові повноваження щодо забезпечення сталого соціально-економічного розвитку, з'явилися нові можливості задля зростання якості життя населення через використання додаткових ресурсів, правильній економічній політиці та стратегії розвитку.

У сучасній українській науці та практиці публічного управління лише починають формуватися підходи й поодинокі упроваджуватися окремі інструменти публічної ініціативи, що враховують розв'язання різнополярних завдань – забезпечення соціально-політичної стабільності та залучення інвестицій (ресурсів) в інфраструктуру. Проблема ускладнюється тим, що інституту управління в Україні традиційно неактивні в пошуку додаткових джерел і можливостей до розвитку, а реформовані інститути ресурсного забезпечення тільки-но з'являються та є нерозвиненими. Місцеві бюджети, що збільшуються завдяки фінансовій децентралізації, та перші державні структурні фонди поки що не можуть забезпечувати стійкого розв'язання більшості проблем, особливо в частині інфраструктурного розвитку. Усе це вказує на відсутність цілісного та достатнього наукового підґрунтя своєчасному оновленню економічної політики на основі комплексу відповідних механізмів модернізації сфери ресурсного та підприємницького потенціалу.

Найбільшу актуальність у практичному сенсі та вирішенні проблеми модернізації національної управлінської системи, регіональної економічної політики мають завдання послідовного формування логіки оновлення сучасних ресурсних політик регіонів із розробленням комплексу функціональних механізмів модернізації на основі вигід від різнорівневої інтеграції та ініціативи регіонів України. У



теоретико-методологічному плані це означає нагальність зміни концептуальної моделі розвитку регіонів у напрямі посилення їхніх здібностей реалізовувати власний потенціал з урахуванням об'єктивних зовнішніх умов та еволюції форм публічно-управлінських і економічних відносин.

Як ми вже звертали увагу, що в колишніх програмах економічних реформ були закладені основи розбудови нової управлінської системи, але її реалізація була повністю не виконана. Головною метою управлінських реформ була побудова такої моделі, яка б забезпечувала б рівний та справедливий доступ усіх членів суспільства до необхідних послуг, високу якість і економічність цих послуг при збереженні соціально прийнятної обсягу державних гарантій, але все лишилось тільки на папері (Воротін, 2019).

Слід відзначити, що на думку експертів, сьогодні одним із важливих завдань реформування національної системи державного та регіонального управління на сучасному етапі децентралізації є підготовка умов для переходу до дієвого (забезпеченого ресурсами) публічного управління та адміністрування (із використанням обов'язкового громадського контролю в цій сфері).

Розвиток законодавства в сфері ресурсного забезпечення публічного управління та адміністрування є одним із пріоритетних напрямків роботи кожної держави. Проведення ефективної законодавчої роботи в цій сфері є однією із передумов для подолання тих глобальних викликів, які існують на сьогодні. Не менш важливу роль відіграє міжнародне співробітництво на національному та регіональному рівнях у даній сфері.

Відзначимо, що можемо синтезувати іноземний досвід формування політики управлінської модернізації та її ресурсного забезпечення через відповідні методологічні аспекти за трьома напрямками, що містять найбільший потенціал для оновлення публічного управління та адміністрування та впливають із власних повноважень сучасного управління в Україні за умов децентралізації, а саме: а) просторовий розвиток і планування; б) економічний розвиток територій і регіонів; в) інтегроване управління розвитком і міжнародна та міжрегіональна співпраця.

Представники різних наукових шкіл інтеграції по-різному розглядають управлінські механізми ресурсного забезпечення і взаємодії субнаціональних систем, визначають її рушійні сили та критерії інтегрованості національних економік. Разом з тим у публічних управлінських теоріях чітко простежується посилення ролі держави в розвитку: від мінімального втручання в початковий період (ринкова школа) до активної участі та впливу на більш пізніх стадіях (дирижистський напрям). Тому на початковому етапі розвитку країн і, як наслідок, посилення регіоналізму особливу увагу приділяється економічній діяльності суб'єктів мікрорівня, а згодом – впливу різних інструментів державного впливу на збалансований розвиток процесів у державі (Evaluating laws, policies and funding programmes).

Відзначимо, що теоретичний і практичний інтерес представляє досвід тих країн, державне управління яких функціонує ефективно, а авторитет службовців в суспільстві досить високий. В даному випадку досвід організації та законодавчого забезпечення публічного управління країн-членів ЄС і АСЕАН буде корисний для побудови нової моделі державного управління, яка відповідатиме виклику часу. Тому формування законодавства про державне управління України повинно оптимально поєднувати світові стандарти нормативної якості з традиційними особливостями вітчизняного досвіду, що являє собою необхідний елемент законодавчого забезпечення перетворень, здійснюваних на сучасному рівні державного будівництва (Малий, 2017).

Іншим важливим для України висновком із закордонного досвіду ресурсного забезпечення є упровадження «розумної спеціалізації» як магістрального шляху оновлення економічних політик малих країн ЄС на основі їхніх відносних переваг. Це створює реальний стратегічний і навіть світоглядний виклик щодо термінового перегляду ціннісних орієнтирів для національних і місцевих економік, особливо для України (Воротін, 2018).

В частині аналізу законопроектів (включених до порядку денного четвертої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання, серпень 2020р. – січень 2021р.) відзначимо, що Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу»», (друге читання), (реєстр. № 0868, Д, від 29.08.2019 р.) було внесено на розгляд Верховної Ради України VIII скликання народним депутатом України А.Герасимовим як альтернативний до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу»» (реєстр. № 4370), поданого народними депутатами України А.Шкрум, О.Дехтярчуком, Л.Зубачем, Ю.Бубликом, С.Кудлаєнком, І.Подольяк та О.Ревеґою.

Законопроектом пропонуються зміни до Закону України «Про державну службу», якими: посади голів місцевих державних адміністрацій відносяться до категорії «Б» та виключаються з вищого корпусу державної служби; передбачається утворення Президентом України комісії з питань державної служби голів місцевих державних адміністрацій, яка проводитиме конкурс на зайняття вакантних посад голів місцевих державних адміністрацій і дисциплінарне провадження стосовно них, визначаються основні повноваження цієї комісії; врегульовуються окремі питання проходження служби головами місцевих державних адміністрацій; передбачається присвоєння Президентом України вищих рангів державних службовців (категорії «А») та унормування питання призначення на посади, звільнення з посад та особливостей проходження державної служби керівниками допоміжних органів, утворених Президентом України.

Відзначимо, що законопроектом пропонується доповнити Закон України «Про державну службу» низкою уточнень. Переважно вони стосуються уточнення категорій посад у місцевих державних адміністраціях, утворення конкурсних комісій в державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, а також попередження державних службовців у державних органах про зміну в організації державної служби (праці) та деяких інших питань.

Викликають запитання до змін, які запропоновані до п. 10 ч. 3 ст. 13 Закону, оскільки в них пропонується передбачити, що центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, наділяється повноваженнями проводити у державних органах перевірки стану дотримання вимог цього Закону у порядку, який сам же і буде затверджувати. Підхід, за яким суб'єкт перевірки сам визначає правила такої перевірки, тобто власні права і обов'язки є нелогічним і створює загрозу вирішення досить важливих питань державного управління на основі суто відомчого інтересу.

Законопроектом «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція), (реєстр. № 1223, Д, від 06.09.2019 р.). пропонується внести зміни до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», виклавши його у новій редакції та внести зміни переважно категоріального характеру до Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України, законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про столицю України – місто-герой Київ», «Про політичні партії в Україні», «Про запобігання корупції», «Про державну службу», «Про оплату праці».

Зокрема, пропонується чіткий розподіл політичних та адміністративних посад. Такий розподіл вперше реалізується в Україні на рівні органів місцевого самоврядування та здійснюватиметься відповідно до способу зайняття конкретної посади. До так званих політичних посад відноситимуться усі, хто займає посаду в ОМС через вибори.

Пропонується ввести у всіх ОМС посади керуючого справами як найвищого службовця місцевого самоврядування. До його обов'язків будуть відноситись практично усі кадрові питання. Основна мета нововведення: створення стабільної, професійної служби в ОМС та, відповідно, ліквідація практики, коли із черговими виборами персональний склад апарату ОМС змінюється подекуди до 70% відсотків. Керуючий справами не може бути депутатом будь-якої місцевої ради.

Законопроектом пропонується заборонити службовцю місцевого самоврядування бути членом політичної партії. На час служби така особа припиняє своє членство в політичній партії. Також забороняється службовцю місцевого самоврядування бути депутатом сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради, якщо він працює в апараті такої ради, у її виконавчих органах. Також забороняється залучати службовців ОМС, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організуються політичними партіями. Це положення унеможливило використання адміністративного ресурсу на виборах.

Законопроектом запроваджуються відкриті конкурси на всі посади службовців місцевого самоврядування. При цьому, до складу конкурсної комісії не можуть включатися депутати місцевих рад, народні депутати України, особи, які обіймають посади в керівних органах політичних партій, їх обласних, міських, районних організаціях і первинних осередках та інших структурних утвореннях, передбачених статутом політичної партії. В результаті таких конкурсів на усі посади служби в органах





місцевого самоврядування, буде ліквідовано квотний принцип розподілу посад між політичними партіями. Усі призначення відбуваються прозоро через відкриті конкурси.

Також важливо, що законопроектом пропонується відійти від прямого втручання держави у розміри посадових окладів службовців місцевого самоврядування. Законопроектом лише фіксується мінімальний розмір оплати праці та закладається співвідношення між розмірами оплати праці службовців різних категорій. Таким чином, керівник уже не зможе вибірково піднімати розміри посадового окладу лише одному чи декільком службовцям не піднявши при цьому розмір посадового окладу усім службовцям органу місцевого самоврядування. Всі посадові оклади повинні встановлюватися на підставі схеми окладів, що затверджується відповідною радою. Схема посадових окладів повинна формуватися з урахуванням місцевих умов та можливостей місцевого бюджету.

Проектом Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо створення інституційного механізму здійснення громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування», (реєстр. № 2282 від 17.10.2019 р.) пропонується внести зміни до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про судовий збір» та Кодексу адміністративного судочинства України, метою яких є «удосконалення та приведення у відповідність з міжнародними стандартами нормативно-правового регулювання порядку реалізації конституційного права громадян України на місцеве самоврядування, зокрема, шляхом надання громадянам України - жителям територіальної громади реальних інструментів здійснення громадського контролю за діяльністю відповідних органів місцевого самоврядування» (п. 2 пояснювальної записки).

Аналіз новел проекту дозволяє дійти висновку, що в їх основу покладено ідею про наділення певної частини об'єднань громадян специфічним правовим статусом, зокрема, статусом суб'єктів «громадського контролю» за діяльністю органів/посадових осіб місцевого самоврядування, до повноважень яких, в тому числі, належатиме юридична оцінка актів органів/посадових осіб місцевого самоврядування та здійснення заходів щодо їх коригування шляхом звернення до суду. Отже, законопроекту бракує чітких і вичерпних правил здійснення запропонованих заходів громадського контролю, визначення принципів відповідних взаємовідносин, прав та обов'язків сторін при їх здійсненні тощо.

Проектом Закону України «Про внесення змін до статті 4 Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» (щодо усунення обмеження органів місцевого самоврядування у членстві у всеукраїнських асоціаціях)» (реєстр. № 2668, Д, від 23.12.2019 р.) пропонується внести зміни до статті 4 Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування», якими передбачається скасувати обмеження для органів місцевого самоврядування щодо їх участі лише в одній всеукраїнській асоціації. На думку суб'єкта права законодавчої ініціативи необхідність внесення таких змін обумовлюється тим, що припис чинного Закону про участь органів місцевого самоврядування лише в одній всеукраїнській асоціації обмежує принцип добровільності формування асоціацій, а також унеможливорює типологічне різноманіття системи асоціацій, змушуючи уніфікувати їх до асоціацій загального членства.

Отже, положення чинного законодавства України про асоціації органів місцевого самоврядування потребують певного переосмислення і осучаснення. І в цьому контексті, очевидно, є потреба у більш комплексному удосконаленні норм відповідного Закону. Наприклад, на нашу думку, доцільно передбачити регіональний, міжрегіональний, всеукраїнський та міжнародний статус асоціацій органів місцевого самоврядування.

До проекту Закону України «Про внесення змін до статті 20 Закону України «Про державну службу» щодо виключення вимоги вільного володіння іноземною мовою для державних службовців та забезпечення рівного права доступу громадян до державної служби» (реєстр. № 2544, Д, від 06.12.2019 р.) відзначимо наступне. Закон України «Про державну службу» (ст. 20) встановлює низку загальних та спеціальних вимог для претендентів на посади державної служби. При цьому для осіб, які претендують на зайняття посади державної служби категорії «А» вимога володіння іноземною мовою, що є однією з офіційних мов Ради Європи, належить до загальних вимог.

Вважаємо, що володіння іноземною мовою не є визначальним для визначення рівня професійної придатності державних службовців і має бути віднесено до спеціальних вимог, які повинні встановлюватися у випадках, коли необхідність володіння іноземною мовою зумовлена характером посадових обов'язків державного службовця. Отже, відповідна вимога, на наш погляд, повинна існувати

лише тоді, коли посадова особа має постійно та безпосередньо використовувати іноземну мову у своїй службовій діяльності.

Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» щодо удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі», (друге читання) (реєстр. № 2679, Д, від 26.12.2019 р.) пропонує внести низку змін до Закону України «Про адміністративні послуги» та окремі зміни до: законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про Державний земельний кадастр», «Про співробітництво територіальних громад», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань», «Про ефективне управління майновими правами правовласників у сфері авторського права і (або) суміжних прав» та до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Поданим законопроектом пропонуються суттєві зміни в організації надання адміністративних послуг. Зокрема, у новій редакції ч. 1 ст. 12 Закону передбачено, що центр надання адміністративних послуг утворюється як постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ органу місцевого самоврядування, тоді як згідно з чинними приписами ЦНАП є постійно діючим робочим органом або структурним підрозділом місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування. Тим самим, проектом передбачається утворення ЦНАП виключно органами місцевого самоврядування.

В цілому позитивно можуть бути оцінені новели законопроекту щодо удосконалення процедури надання адміністративних послуг, разом з тим, ключовою ідеєю законопроекту є створення ЦНАП як єдиного центру надання адміністративних послуг на відповідній території виключно органами місцевого самоврядування. Ця ідея не є новою, а її практична реалізація пов'язана із низкою об'єктивних труднощів – нестачею фінансових ресурсів у органів місцевого самоврядування, багатоманітністю та значною чисельністю адміністративних послуг, які надаються різними органами. Наведені чинники, на жаль, не повною мірою враховані при підготовці законопроекту.

У зв'язку з цим слід наголосити, що надання адміністративних послуг здійснюється шляхом реалізації владних повноважень відповідних органів, а самі питання, які вирішуються у таких випадках, мають різний рівень складності, що не дозволяє розглянути їх безпосередньо у ЦНАП під час візиту суб'єкта звернення (наприклад, питання, пов'язані з наданням дозволів на будівництво тощо).

Відмітимо, що прикінцевими положеннями законопроекту (п.1) передбачено, що цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування. Разом з тим, проект не містить перехідних положень, які б забезпечили реалізацію його приписів у перехідний період реформування всієї системи ЦНАП. Також в пояснювальній записці до законопроекту (п. 5) зазначається, що «реалізація акту не потребує додаткових витрат державного бюджету та буде здійснюватися у межах бюджетних призначень відповідним центральним органам виконавчої влади з урахуванням того, що у зв'язку з ліквідацією ЦНАП, утворених місцевими державними адміністраціями, та передачею їх функцій та завдань до ЦНАП органів місцевого самоврядування відбудуться міжбюджетні трансферти для збалансування місцевих бюджетів».

Наведене твердження викликає обґрунтований сумнів, адже реорганізація системи ЦНАП передбачається не лише шляхом передачі «завдань, функцій, майна» ЦНАП, які утворені місцевими державними адміністраціями, до органів місцевого самоврядування, але й шляхом обов'язкового утворення ЦНАП при виконавчому органі «міської ради (районної у місті ради у разі її утворення). У зв'язку з цим слід зауважити, що відповідно до ч. 3 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України «у разі внесення законопроекту, проекту іншого акту, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету (надходжень бюджету та/або витрат бюджету), суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний додати фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки)».

Проектом Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва територіальних громад, (реєстр. № 2637 від 19.12.2019 року), пропонується внести зміни до низки законодавчих актів, зокрема, в закони «Про співробітництво територіальних громад» та «Про місцеве самоврядування в Україні».

Законопроект направлено на вирішення проблеми збалансування інтересів територіальних громад великих міст і прилеглих сіл, селищ, міст. Пропонується доповнити закон «Про співробітництво





територіальних громад» та деякі інші закони окремими нормами, що визначають правовий статус агломерацій, передбачити утворення ради агломерації та віднести до сфери її компетенції розгляд питань, що зачіпають спільні інтереси територіальних громад, які входять до агломерації та надати перелік базових повноважень, які можуть варіюватись в залежності від обсягу інституційної спроможності відповідної агломерації.

До ради агломерації входять представники громад, центри яких або більша частина площі знаходяться в межах одногодинної доступності до межі територіальної громади, яка є центром агломерації.

Рада агломерації складається з представників територіальних громад, що входять до агломерації, які визначаються відповідно до принципу обов'язкового представництва кожної громади у залежності від чисельності його населення, тобто до ради агломерації входять:

- міські, сільські, селищні голови (за посадою);
- місцеві депутати, делеговані відповідними міськими, сільськими, селищними радами.

Загальна чисельність депутатів ради агломерації визначається, виходячи із кількості територіальних громад-членів агломерації. При цьому від центру агломерації делегується 5 депутатів, від територіальної громади чисельністю постійного населення понад 10 тис. - 2 депутати, від інших територіальних громад по 1 депутату.

1. До сфери компетенції агломерації належить вирішення питань щодо:

- 1) водозабору, водопостачання, водовідведення;
- 2) поводження з відходами;
- 3) визначення та утримання місць поховання;
- 4) будівництва, ремонту та утримання автомобільних доріг місцевого значення;
- 5) організації місцевого громадського транспорту.

На наш погляд, не дуже обґрунтовано пропонується побудувати організацію роботи «ради агломерації» за аналогією з організацією роботи місцевих рад. Ініціаторами проекту не враховується, що відповідний механізм функціонування рад пов'язаний з їх представницькою природою, великим обсягом різноманітних повноважень і сесійним характером роботи.

### **Дискусія та висновки**

В частині оновлення організаційно-правових і економічних механізмів ресурсного забезпечення системи управління, метою яких є завчасне формування й удосконалення належної законодавчої та нормативно-правової бази, можливо запропонувати зміст першочергових заходів і управлінських рішень у складі цих механізмів на етапі формування. Ці заходи поєднаємо чотирма елементами системи модернізації (публічне управління, економіка, ресурс і інститути) через уточнення ключових залучених органів публічного управління, горизонту появи правового акта або управлінського рішення та через зв'язок з попередньо виділеними функціями механізму модернізації цієї політики за елементами її системи.

Вдосконалення управлінських відносин за кожним із чотирьох елементів системи модернізації – публічне управління, економіка, простір і інститути – принципово пов'язано з певними функціями та задіяними інститутами, чого наразі не вибудовано в Україні. На основі цього було необхідно розробити спосіб побудови інституційної основи організаційно-інституційних механізмів забезпечення процесів модернізації в Україні, котрі прямо пов'язати з виконанням специфічних функцій комплексного механізму модернізації саме на етапі формування нової управлінської політики. Змістовну основу інституційної основи механізмів складуть певні інститути та інституції, поява яких є обґрунтовано доречною для України.

Сучасний стан реформування публічної галузі управління та аналіз організаційно-правових і економічних механізмів ресурсного забезпечення системи управління та регулювання вказує, що питання стратегії розвитку вітчизняної управлінської сфери повинні формуватися із врахуванням сучасного складного етапу становлення України, зокрема за умов децентралізації та військових дій на сході держави.

Дослідження системи ресурсного забезпечення в сфері публічного управління та адміністрування та їх законодавчого забезпечення свідчать, що нормативно-правова база означеного напрямку, на думку фахівців Інституту законодавства Верховної Ради України не повністю відповідає вимогам сучасного етапу реформування всієї національної системи суспільства України та управлінської сфери зокрема. В суспільстві ослаблені механізми та інструменти управління та регулювання, не створено передумов для ефективного та дієвого здійснення державної політики щодо регулювання питань якісного життя населення України. Все це ставить потужні завдання перед національною системою управління, яка постійно оновлюється та вдосконалюється.

Незважаючи на доволі широке правове поле в сфері регулювання, існує нагальна потреба модернізації чинного законодавства України з метою координації та врегулювання відносин у зазначеній сфері, для забезпечення більш оптимального вирішення існуючих проблем, зокрема в сфері публічного управління та адміністрування в Україні за умов реформи децентралізації.

Під впливом нових об'єктивних передумов, обмежень і факторів територіального розвитку нині формуються принципові нові суспільні відносини на субрегіональному рівні, зокрема в сфері його ресурсного забезпечення. Стає все більш нагальною зміна цінностей і рушійних сил територіального зростання з перенесенням «центрів ваги» з національного рівня на територіальний і місцевий рівні в напрямі саморозвитку та навіть координованого саморозвитку. Це призводить до реальної можливості залучення додаткових ресурсів, підприємницьких структур, інвестицій та інтересів в контексті формування спроможних громад і територій в Україні.

Відзначимо, що координаційні та регуляторні функції держави поряд із лібералізацією економіки і процесами децентралізації, впливають на глобальні та інтеграційні процеси, які сукупно стартовими і необхідними умовами пробудження управлінської ініціативи в напрямі своєчасного і відповідального формування політик і свідомого проектування відповідних ресурсних механізмів публічного управління і «дорожніх карт» реформ публічного управління та адміністрування. Формування оновленої управлінської політики і відповідних ресурсних механізмів її формування в найближчі роки стануть одним з основних напрямів подальшого економічного відродження України та розвитку публічно-управлінських і ринкових відносин.

Потребує розробці організаційно-правовий інструментарій підвищення ефективності реалізації прогностичної та планувальної функцій органів публічного управління та адміністрування, який ґрунтується на врахуванні темпоральної динаміки і передбачає такий порядок дій: формалізацію визначеної фази зовнішньої та внутрішньої циклічності; побудову на цій основі розширеної матриці SWOT-аналізу; верифікацію отриманих даних.

Для удосконалення законодавчо-нормативного забезпечення реформи публічного управління та адміністрування відповідним комітетам Верховної Ради України, міністерствам, іншим ЦОВВ слід зосередитись на виконанні таких заходів: унормувати питання оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації, розробити проекти відповідних нормативно-правових актів щодо передачі таких повноважень; прийняти базовий закон «Про адміністративно-територіальний устрій України», в якому визначити засади державної політики в цій сфері, конструкцію нового адміністративно-територіального устрою, уніфіковані вимоги і критерії до адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів, чіткі процедури утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, порядок встановлення і зміни їх меж тощо.

### Бібліографія

**Ворогін В. Є.** Модернізація сфери освіти та науки як об'єкта державного управління: конкурентні переваги для України. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2017. № 6. С. 153-160.

**Инструментарий для оценки воздействия на конкуренцию.** Том II: Руководство / OECD. URL: <http://www.oecd.org/daf/competition/49167929.pdf>



**Воротін В. Є., Проданик В. М.** Від регуляторної політики до державно-приватного партнерства в публічному секторі України. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2019. № 1. С. 95–102.

**Evaluating laws, policies and funding programmes** / European Commission. URL: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/evaluating-laws\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/evaluating-laws_en)

**Антикризове управління національною економікою** : монографія / [І. Малий, І. Радіонова, А. Ємельянов та ін.]; за заг. ред. І. Малого. К. : КНЕУ. 2017. 368 с.

**Воротін В. Є., Романенко Є. А., Щокін Р. Г., Півоваров К. В.** Удосконалення організаційно-правового механізму державного управління економікою: європейський досвід для України. Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики. 2018. 3 (26). С. 368-376.

### References

**Vorotin V. Ye.** (2017). Modernizatsiia sfery osvity ta nauky yak obiekta derzhavnoho upravlinnia: konkurentni perevahy dlia Ukrainy. Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2017. № 6. S. 153-160 [in Ukrainian].

**OECD** (2018). Toolkit for assessing the impact on competition (Volume II: Guide). URL: <http://www.oecd.org/daf/competition/49167929.pdf> (Last accessed: 19.12.2018).

**Vorotin V. Ye., Prodanyk V. M.** (2019). Vid rehuliatornoj polityky do derzhavno-pryvatnoho partnerstva v publichnomu sektori Ukrainy Ukraini. Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2019. № 1. S. 95–102 [in Ukrainian].

**European Commission** (2018). Evaluating laws, policies and financing programs. URL: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/evaluating-laws\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/evaluating-laws_en) (Last accessed: 22.12.2018)

**Maliy I., Radionova I., Emelyanov A.** (2017). Anti-crisis management of the national economy. Kyiv: KNEU. 2017. 368 [in Ukrainian].

**Vorotin V. Ye., Romanenko Ye. A., Shchokin R. G., Pivovarov K. V.** (2018). Improving the organizational and legal mechanism of state economic management: the european experience for Ukraine. Financial and credit activity: problems of theory and practice, 3 (26), 368-376 [in Ukrainian].

### MODERNIZATION OF MECHANISMS OF RESOURCE SUPPORT OF THE PUBLIC GOVERNANCE SYSTEM (ANALYSIS OF DRAFT LEGISLATIVE ACTS INCLUDED IN THE AGENDA OF THE FOURTH SESSION OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE OF THE NINTH CONVOCATION, AUGUST 21, AUGUST 20, 2020)

**Valerii Vorotin**, (\*corresponding author), Doctor of Science in Public Administration, Professor, Head of the Department of complex problems of state-building of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine,

<https://orcid.org/0000-0002-4545-612x>

e-mail: [vevorotin@gmail.com](mailto:vevorotin@gmail.com)

**Oleg Koval**, Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Professor of the Department of Regional administration, local self-government and city management of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine,

<https://orcid.org/0000-0001-9578-1759>

e-mail: [kov555ok@gmail.com](mailto:kov555ok@gmail.com)



### Abstract

*The article examines modern world economic development as a phenomenon of regional and local cooperation with the growth of regions (subregions) as the main actors in ensuring the socio-economic development of the state, its competitiveness in the world economic and political arena. Capable regions and subregions are able, on the one hand, to reduce the burden on central authorities by taking over some of their powers, and on the other - to take into account the needs of new communities, businesses and other organizations when making decisions in production on public services.*

*The article proves that public administration and their components - public administration and regulation in the field of national and regional (local) development - is one of the most important problems of forming developed market relations in Ukraine, in particular with the formation of a new system (mechanisms and tools) in the field of resource provision of the decentralized model of local governance.*

*The European integration vector of development chosen by Ukraine envisages a significant modernization of the system of public administration in general and administration in particular. The formation of domestic public administration and administration on a qualitatively new basis in connection with the intensification of some social processes and the need to solve systemic problems of socio-economic development of certain territories of Ukraine necessitates deep theoretical, methodological and scientific-methodological study of the imperfection of the public system. management and administration in conditions of resource constraints. At the same time, despite the intensification of efforts of scientists in the development of methodological tools, a universal approach to solving the problems of insufficient efficiency of public administration and administration has not yet been developed.*

**Keywords:** *public administration, regional administration, governance reform, local development, decentralization reform.*

*Received:* November 04, 2020

*Approved for printing:* December 28, 2020

*Published:* February 26, 2021

Vorotin V., Koval O. (2020). Modernization of mechanisms for resource provision of the public administration system (analysis of draft legislative acts included in the agenda of the fourth session of the Verkhovna Rada of Ukraine of the ninth convocation, August 2020 - January 2021). *Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Public Administration*, (13), 13-24. <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2021/13-2/9>



## ЕФЕКТИВНІСТЬ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК ЧИННИК СТАЛОГО РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА

**Кирило Єсенніков**, аспірант, Київський національний університет імені Тараса Шевченка (Україна)  
<https://orcid.org/0000-0001-7989-7049>  
e-mail: [4694061@gmail.com](mailto:4694061@gmail.com)

Отримано: 04.11.2020

Ухвалено до друку: 28.12.2020

Опубліковано: 26.02.2021

Єсенніков К. (2020). Ефективність системи державної служби як чинник сталого розвитку суспільства. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління*, (13), 25-33. <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2021/13-3/9>

### Анотація

Мета статті полягає у комплексному дослідженні впливу ефективності діяльності державних службовців на процес сталого розвитку суспільства і держави. А саме мова йде про важливість вмілого використання людських ресурсів в сфері державної служби та пошук аргументів на користь необхідності підвищення ефективності як запоруки підвищення рівня довіри громадян до всіх гілок державної влади. Також окрема увага звертається на питання аргументованості рівня оплати праці особи, що є державним службовцем чи працює в органах місцевого самоврядування.

За допомогою кількісних і якісних методів було здійснено аналіз емпіричних даних, що допомогло оцінити ефективність діяльності державних службовців в Україні і рівень довіри населення до них, встановити який вплив має їх неефективна діяльність на рівень довіри громадян в цілому до системи державного управління і адміністрування.

Ключовим аспектом підвищення ефективності діяльності державних службовців, як показує теорія і міжнародна практика, стає створення об'єктивної та комплексної системи індикаторів, що відображають якість виконання посадових обов'язків і ступінь досягнення поставлених цілей, що дозволяють сфокусувати увагу посадових осіб на основних пріоритетах органів державної влади. У багатьох розвинених країнах для цих цілей широко використовуються «ключові показники ефективності» (KPI), запропонований же П. Друкером. Проте є й інші способи оцінки такі як BSC та RBSC.

Наукова новизна статті полягає у спробі проаналізувати масив інформації по проблематиці «ефективності роботи державних службовців», методах її оцінювання та пов'язати «ефективність роботи» з явищем формування довіри в політиці чи «політичної довіри».

Робота покликана спробувати продемонструвати практичний аспект необхідності вимірювання ефективності роботи чиновників всіх ланок виходячи з позиції «соціального діалогу» і «відгуків», оскільки найважливіших споживачів результатів праці чиновників - це суспільство, яке в буденному житті стає користувачем і споживачем державних послуг, і саме за результатами взаємодії і формують свою думку про державний апарат чиновників та ефективність їх роботи, тобто формують свою позицію, яка згодом стає стереотипом. Який чи допоможе суспільному прогресу та розвитку, і створить умови для стабільності в державі, чи навпаки стане каталізатором політичної нестабільності.

**Ключові слова:** ефективність, ключові показники ефективності, політична довіра, соціальний діалог, державне управління, державна служба, управління людськими ресурсами, оплата праці.



## Вступ

Кількість державних службовців в Україні щодо кількості населення приблизно дорівнює середньому показнику в країнах ЄС, але згідно соціологічних досліджень «Центру Разумкова», населення прагне скорочення апарату чиновників і не задоволено їх роботою на багатьох рівнях.

Чисельність і заробітна плата робітників державної служби не є проблемою, коли громадяни довіряють державним інституціям, але в Україні є питання довіри та відсутнє розуміння того, чим займається величезна кількість людей що називаються «державними службовцями» чи працівниками комунальних установ, органів місцевого самоврядування.

Суспільство вже давно сигналізує, щоб система державної служби працювала більш ефективно, адже від цього залежить стабільність держави та суспільний розвиток.

І саме для цього і необхідні прозорі правила та критерії оцінки, і поки їх не буде встановлено законом, суспільна дискусія про ефективність держслужбовців та аргументовану оплату їхньої праці не може бути предметною, а цією темою будуть маніпулювати. Саме на це й націлена наша робота, на основі емпіричних даних, за допомогою кількісних і якісних методів, оцінити вплив ефективності діяльності державних службовців на рівень довіри населення до них, встановити який вплив має їх неефективна діяльність на рівень довіри громадян в цілому до системи державного управління і публічного управління в Україні. Розглянути існуючі моделі оцінки та встановити зв'язок ефективності діяльності працівників державних і комунальних установ з рівнем довіри громадян до системи загалом.

## Джерела

Дослідження виконувалось за допомогою аналізу соціологічних даних і базується на оприлюдненій інформації, наданої за допомогою соціологічних опитувань здійснених авторитетним джерелом, а саме - «Центром Разумкова». Використовувалось інформація зібрана більше ніж шести досліджень проведених в кінці 2020 року на початку 2021.

Ефективності діяльності державних службовців є досить досліджуваною темою по всьому світу, тому теоретична база дуже широка, перш за все вона представлена в роботах таких зарубіжних дослідників, як П. Друкер, Р. Капланом, Д. Нортоном, Х. Рамперсад, К. Номден, А. Матей, Г. Камелія, Я. Булеков, Л. Мура, П. Еме, Т. Берті, А.-М. Гросмер, і багато інших, кожен з яких пропонує свою систему оцінки ефективності роботи як державної структури, так і комерційної; Звичайно дану проблематику плідно досліджують і вітчизняні вчені, такі як Т. Е. Радченко, А. К. Клочков, Е. Зоріна, Н. В. Колосовська, Е. Р. Ісламгалієва, В. С. Половинко, О. Ю. Тимошенко, В. Н. Яришина, Т. Ф. Палій, Н. Н. Кліщ і ін.

Проблематику «політичної довіри» і її прояви у житті держави досліджували одними з перших американські вчені Г. Алмонд та С. Верба. Також до відомих дослідників проблеми довіри варто віднести: Ф. Фукуяму, А. Селігмена, Т. Фрідман, О. Тоффлер, Ф. Хайек, І. Валлерстайн, Дж. Гелбрейт, М. Ротбард, П. Штомпу, Е. Гідденса, Е. Еріксона, М. Бубера, О. Больова, Т. Скрипкіну, Д. Нанкіна, В. Зінченка, М. Делягін і т.д. Досить широко проблему політичної довіри у вітчизняній науковій літературі досліджували у своїх працях С. Білошицький, Є. Головаха, В. Ігнатів, А. Ковальова, О. Крутій, В. Мальцев, І. Мартинюк, С. Наумов, та ін.

Але більшість наукових напрацювань полягає у концентрованому вивченні одного аспекту, концентрації на певному предметі, або ж на найширших узагальнених розмислах з даних проблематик. Наше дослідження пропонує поєднати ці два явища і спробувати віднайти їх спільний рух на шляху к сталому розвитку будь-якої демократичної держави.

## Методологія

Дослідження виконувалось за допомогою аналізу соціологічних даних, спираючись на соціологічні опитування та містить узагальнення результатів досліджень проблематики ефективності функціонування системи державних органів і політичних інституцій України. А також група інших





методів саме: системно-функціональний - для глибинного вивчення та обґрунтування чинників, які стримують або сприяють підвищенню ефективності державних службовців: конкретно-пошуковий, який передбачає теоретичний аналіз, актуалізацію та класифікацію наукових і нормативно-правових джерел інформації, що збільшують понятійно-категоріальний апарат; прогностичний; проблемно-науковий; екстраполяція - для систематизації та побудови висновків на основі детального аналізу наукових джерел, які стосуються теми дослідження.

Підґрунтям дослідження є діалектичний метод наукового пізнання дійсності, відповідно до якого проблеми, що вирішуються у нашому науковому дослідженні, вивчаються в єдності їх соціального контексту та нормативно-формалізованої складової.

## Результати

У сучасних умовах ефективне функціонування державної служби неможливо без активної участі державних службовців у досягненні масштабних чи стратегічних цілей і завдань що постають в сучасних умовах перед органами державної влади і місцевого самоврядування. Багато в чому результативність діяльності державних службовців залежить від їх зацікавленості в якісному виконанні посадових обов'язків, можливості прояву ініціативи і застосування професійних навичок і знань, та звичайно від рівня їх відповідальності (Dzyana, 2017).

Згідно інформації отриманої внаслідок проведення соціологічних опитувань, зроблених авторитетною організацією в Україні - «Розумков центр», станом на початок 2020 року та в кінці 2020 року, а їх було проаналізовано більше шести. Можна побачити що в Україні спостерігається низький рівень довіри громадян до державних інституцій і осіб, що займають ключові посади в управлінні державою, і така тенденція лише загострюється. Люди довіряють неполітизованим організаціям, таким як: Збройні сили України, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Національна гвардія України, Державна прикордонна служба. В свою чергу до Верховної Ради, Кабінету Міністрів України, Прокуратури рівень довіри набагато менший. Суть і глибину проблеми демонструють цифри, які вказують, що рівень довіри до державного апарату (чиновників) критично низький, 34% опитаних відповіли що «зовсім не довіряють», а 43.3% що «скоріше не довіряють» (станом на лютий 2020) (Razumkov Center, February 2020). Далі в жовтні-листопаді рівень «недовіри» був 40.1%, «скоріше не довіряють» 39.3% (Razumkov Center, October-November 2020). В свою чергу в липні 2020 «не довіряли» 36.5% та «скоріше не довіряли» 41.2% (Razumkov Center, July 2020). А вже в грудні 2020 року показник: 35.8% опитаних відповіли що «зовсім не довіряють», а 45.3% що «скоріше не довіряють» (Razumkov Center, December 2020). Такі результати опитувань дають зрозуміти, що протягом року ситуація майже не змінювалась, такий надзвичайно високий рівень незадоволення і недовіри є сталим. Але важливо те, що в цих дослідженнях, які були опрацьовані, що стосувалися як державних інституцій так і політичних акторів чи політичних сил, конкретно вказано, що рівень довіри є низьким через низький рівень ефективності, через непрофесіоналізм і популізм тих хто очолює дані структури, через постійний шквал корупційних скандалів, порушення обіцянок і недолугу діяльність, яка призводить до формування негативних укоріненних стереотипів.

Як показує досвід, в більшості випадків, основна мета роботи будь-якої людини - це заробітна плата, саме тому впровадження систем оплати, виключно, за результатами, і в залежності від відгуків громадян, для державних службовців може стати основним фактором підвищення ефективності діяльності державної служби в цілому, а також сприяти підвищенню рівня відповідальності за збиткові державі рішення. Реально не представляється можливим розкрити наявний потенціал кожного конкретного співробітника, спираючись, в свою чергу, виключно на самоспостереження, або більш практичні методики: будь-то анкетування чи тестування співробітника, або висновок безпосереднього начальства, так як це, в кінцевому підсумку, породжує суб'єктивізм при оцінці і доборі кадрів, оскільки часто-густо перевірки проводяться в середині органу його ж співробітниками, де колеги перевіряють колег, і необхідність впровадження нового підходу породжена як раз такими існуючими реаліями (Mukhortova, 2016).

На думку Т.Є. Радченко, система вимірювання рівня ефективності роботи персоналу є надзвичайно важливою не лише в комерційних структурах, де прямою метою є прибуток компанії, а й в

органах державної влади і місцевого самоврядування (Radchenko, 2015). Визначення ефективності і особистого внеску є дуже важливий для стимулювання службовців всіх ланок, зокрема при визначенні розмірів щомісячної надбавки до посадового окладу, оскільки саме заробітна плата є основною метою будь-якої роботи. При розподілі службової навантаження між службовцями структурного підрозділу державного органу чи органу місцевого самоврядування також можна враховувати результати оцінки ефективності кожного окремого працівника (Radchenko, 2015).

Заробітна плата виступає основним інструментом вираження і впливу на ефективність праці державного службовця, бо впливає на задоволення його потреб, за умови вирішення державних завдань. Заробітна плата в країнах що є членами Європейського Союзу є формою прямої компенсації, яка складається з наступних складових елементів: ефективність праці, досвід, рівень професійної підготовки, наявність спеціальних навичок і реалізація додаткових зусиль, проте, пропорційна і відповідальність чиновників перед законом і народом. І саме останній елемент є найважливішим для сучасних реалій в нашій державі, оскільки саме реальна юридична відповідальність повинна в нормувувати діяльність чиновників всіх рівнів (Vasilieva, 2016).

На сьогоднішній момент, методів визначення ефективності існує досить багато, проте, найбільшу популярність здобули принципи побудови «збалансованої системи показників» (Balanced Scorecard - BSC) і визначення «ключових показників результативності» (Key Performance Indicators - KPI). Якщо в системі BSC більше уваги приділяється взаємозв'язку окремих показників результативності між собою з метою максимізації оцінки їх сукупного впливу на кінцевий ефект, то система KPI побудована на виборі найбільш важливих показників результативності, в максимальному ступені характеризують кінцевий результат (Bird, 2005). Якщо «збалансована система показників» допомагає їй домогтися стратегічної переваги, то розроблена «система особистих показників» (Individual Balanced Scorecard - PBSC) є сильним мотиваційним механізмом і інструментом розвитку людини. Можна сміливо говорити, що запропонована система являє собою, з одного боку, унікальний засіб саморозвитку, оскільки з її допомогою людина формує свої особисті устремління, що включають його місію, бачення та ключові ролі, а, з іншого - спосіб інтеграції індивіда в життя організації. Знаючи цілі організації і оцінивши свої можливості, працівник визначає особисті ключові фактори успіху, на основі яких він ставить перед собою конкретні цілі. Використання даного підходу розвиває особистий потенціал і процес самопізнання, підвищує інтелектуальний рівень і цінність співробітника, що в підсумку позитивно впливає на ефективність діяльності організації в цілому (Rampersad, 2006).

І це лише декілька з багатьох можливих способів оцінки ефективності роботи як працівника приватної структури так і державного службовця, і кожна з цих моделей має свої як переваги так і недоліки. Всі ці методи націлені на контроль і покращення ефективності роботи працівників, а в такому важливому виді діяльності як державна служба, оскільки від дій однієї особи залежить доля багатьох. Але ці методи досить важкі, бо проблема полягає ще й в тому, що розробка об'єктивних критеріїв і методів оцінки для різних категорій службовців вимагає досить багато часу, до того ж пересічні люди ними не користуються, проте широко застосовуваних способів - порівняння запланованих результатів з фактично досягнутими, що є надзвичайно формально, бо в ньому не пояснюється шляхи досягнення, витрачені ресурси, як фінансові так і трудові (Maklakova, 2017).

Існує й інша проблема в оцінці ефективності діяльності державного службовця: якщо оцінювати виключно результат, то важко визначити хто дійсно заслуговує на винагороду, бо майже завжди це командна робота цілого підрозділу, чи навіть цілого державної установи, а визначити хто зробив більший вклад важко, і часто-густо винагороду отримує лише керівник. Така ситуація з розподілом взагалі є корупційним діянням (Baskakova, 2013).

Робота з персоналом будь-якого ґатунку це перш за все, постійна взаємодія і взаємопроникаючий вплив як керівної ланки з підлеглими, так і активна участь основного актора - споживач державних послуг - суспільство (Maklakova, 2017). І саме якість надання цих послуг і є відображенням ефективності. Звичайно є й ті державні структури діяльність яких не передбачає роботу з громадянами, а характер їх роботи не має миттєвої вигоди чи не несе миттєвих результатів, але в таких структурах, стратегічного значення, робота повинна бути ще більш ефективною і діяльність працівників таких структур повинна ще більш детально досліджуватися і аналізуватися на предмет правильності, аргументованості і



доречності тих чи інших рішень. В процесі цієї взаємодії з громадянами будь-яка державна структура формує свій імідж, який є неодмінним атрибутом для правильного розвитку публічного управління і адміністрування, на думку європейських дослідників. І мова тут йде про «відгук» споживачів (Yesennikov, 2020).

А.С. Грачова звертає увагу, що саме на основі досвіду співпраці населення з кастою чиновників і формується довіра населення до інститутів влади. Це обумовлено тим, що інститут громадської думки є одним з найважливіших факторів сталого розвитку демократії та реальної реалізації волевиявлення громадян, і саме це і виступає запорукою вдалого діалогу між владою і населенням, громадянським суспільством і державою. Подібне явище пов'язане, перш за все, з наступними факторами: По-перше, корупційна діяльність державних службовців. Давно відоме явище, що є хворобою нашої держави. Державні службовці всіх ланок намагаються користуватися своїми службовими повноваженнями в певних питаннях і дана проблема гостро сприймається населенням. По-друге, відсутність мотивації державних службовців до підвищення якості своєї професійної службової діяльності, бо в ідеалі високий рівень компетентності повинен супроводжуватись відповідним заробітком. Проте, на багатьох рівнях низька заробітна плата не спонукає кваліфікованих спеціалістів влаштовуватись на роботу в державній структурі (Grachova, 2020).

По-третє, низька компетентність серед державних службовців. Компетентність державних службовців, їх висока кваліфікація забезпечує можливість більш ефективного і якісного процесу організації їх професійної діяльності на всіх ієрархічних рівнях управління, і саме вона є запорукою вміння взаємодіяти з громадянами і приймати вірні управлінські рішення. Допомогти тут в ідеалі покликана якісна, системна оцінка умінь і навичок, мова йде про системну атестацію державних службовців (Grachova, 2020). Проте про суб'єктивність подібних атестацій в нашій країні ми вже згадували.

В свою чергу найкращою винагородою за вдалий «соціальний діалог» і професійне й ефективне обслуговування звичайно є заробітна плата чиновника, і ця проблематика надзвичайно болюча в нашій країні, але існують і більш глибокий і важливіший елемент без якого не може довго триматись будь-яка державна структура, і мова йде про довготривалу перспективу, і тут мова йде про довіру громадян до владних структур, і вона може як сприяти їх підсиленню і зміцненню, так і руйнувати будь-яку структуру вщент, бо саме рівень довіри громадян до влади і владних структур впливає на стабільність влади і сталий розвиток держави (Yesennikov, 2020).

В свою чергу, довіра є дуже багатогранним явищем, вона є однією з найголовніших цінностей, котра забезпечує гармонічне функціонування сучасної демократичної країни і її сталий та стабільний розвиток. Довіра створює усі необхідні умови для систематизації суперечливого простору демократичних стремлень, поєднуючись при цьому з такими цінностями, як рівність, свобода, справедливість, плюралізм, толерантність тощо. Також довіра забезпечує надійний тил для улагодження конфліктів та взаємодії усіх учасників політичного життя суспільства, оскільки по суті дає можливість владним структурам функціонувати і виконувати свої прямі обов'язки (Yesennikov, 2020).

Феномен довіри актуалізувався у пострадянських країнах, до яких належить і Україна. Досвід Помаранчевої революції та Революції Гідності яскраво продемонстрував, що політична боротьба вимірюється не тільки ідейно-політичними гаслами, а й морально-етичними чинниками, серед яких далеко не останнє місце займає довіра не тільки до політичних лідерів, та й до цілої політичної системи загалом (Yesennikov, 2020). На формування цієї довіри впливає кожен окремий працівник державного сектору. Вивчення феномену «політичної довіри» показало його вразливість до помилок, кожний неефективний крок чи новий корупційний скандал руйнує довіру, яку відновити дуже важко.

### **Дискусія та висновки**

Робота державного службовця передбачає кожний день працювати на благо суспільства, оскільки саме народ є роботодавцем чиновників всіх ланок. Робота з людьми як і управління людськими ресурсами передбачає, перш за все, постійний канал комунікації як керівної ланки з підлеглими, так і тристоронню взаємодію, де з'являється основний актор, споживач державних послуг – суспільство. Соціальний діалог – це неодмінний атрибут розвитку державної служби. В свою чергу найкращою

винагородою за вдалий «соціальний діалог» і професійне та ефективне обслуговування звичайно є заробітна плата чиновника, яка повинна бути аргументованою, об'єктивною і збалансованою, такою щоб ті хто працюють в цьому секторі прагнули підвищувати свою кваліфікацію і свої вміння і навички, а молоді спеціалісти конкурували за робочі місця дивуючи своїми знаннями і рівнем своєї професійної підготовки, але будь-який професіонал повинен мати шанс показати себе, продемонструвати свої вміння, для цього необхідною умовою є стабільна політична ситуація тому необхідною умовою, в демократичних країнах, є довіра громадян до владних структур, починаючи від рядового складу чиновників і закінчуючи топ-менеджерами державного рівня. Довіра може як сприяти їх підсиленню і зміцненню, так і руйнувати будь-яку державну чи комунальну структуру вщент. Саме рівень довіри громадян до влади і владних структур впливає на стабільність влади і сталий розвиток держави.

Спираючись на соціологічні дослідження ми змогли побачити проблему сучасного українського сектору державної служби - це тотальна недовіра населення, яке змучене непрофесіоналізмом і хабарництвом на всіх рівнях.

Постійна перевірка ефективності діяльності державного службовця це запорука формування дійсно працюючого і професіонального колективу у будь-якій структурі чи організації, що може протистояти викликам сучасності і направляти суспільство шляхом сталого розвитку. Ми впевнилися що методів оцінки ефективності безліч і всі вони різні, і визначити найкращий важко, бо всі вони мають свої переваги і недоліки, а також кожний має свою специфічну мету.

На даний момент простежується процес психологізації і масовізації політики. Хоча довіра й пронизує усі сфери суспільного життя, вона знаходить свій концентрований вираз саме в політиці. Подібне положення обґрунтоване аристотелівським тлумаченням політики як певного мистецтва жити разом. Очевидно, що без необхідного рівня довіри це «мистецтво» не може бути реалізовано в повній мірі, а держава не зможе розвиватися.

### Бібліографія

- Баскакова Ю. В., Гаврилюк В. М., Качанова П. В., Усатий Г. О.; упоряд. Жур О. В. Відповідальність за корупційні діяння, правові засади відшкодування збитків, завданих внаслідок їх вчинення: навч.-метод. матеріали / – К. : НАДУ, 2013. – 108 с.
- Грачова А. С. Проблеми ефективності діяльності державних службовців [Електронний ресурс] // .- 2020. - № 42 (332). - С. 185-187. – Режим доступу до ресурсу: <https://moluch.ru/archive/332/74218/>
- Дзяна Г. О., Дзяний Р. Б. Налагодження комунікації між владою і суспільством у період проведення реформ [Електронний ресурс] // Theory and Practice of Public Administration 2(57)/2017. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-2/doc/1/02.pdf>.
- Єсенніков К. В. Політична довіра як чинник формування конкурентоспроможності держави: магістр держ. упр. та адміністрування : 281 / Єсенніков Кирило – Київ, 2020. – 108 с.
- Закон України “Про соціальний діалог” № 2862-VI, від 23.12.2010
- Зубчик О. А. Формування конкурентоспроможності держави у перспективі політичного часу (державно-управлінські аспекти) : монографія. К.: ТОВ «Поліграф плюс», 2019. 408 с.
- Оцінка громадянами ситуації в країні, рівень довіри до виконавчих та правоохоронних органів влади, оцінка діяльності Уряду (лютий 2020 р. соціологія). [Електронний ресурс] // Разумков центр. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://cutt.ly/okKvbZv>
- Оцінка громадянами ситуації в країні, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків, електоральні орієнтації громадян (жовтень–листопад 2020р. соціологія). [Електронний ресурс] // Разумков центр. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://cutt.ly/WkKYQgk>
- Оцінка ситуації в країні, довіра до політиків, електоральні орієнтації громадян (січень–лютий 2021р. соціологія). [Електронний ресурс] // Разумков центр. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://cutt.ly/8kKmUqn>
- Маклакова Е. А. Проблема оцінки ефективності діяльності державних службовців в сучасних умовах (2017). [Електронний ресурс]. - Режим доступу до ресурсу: <https://clck.ru/TFubx>





- Початок нового політичного року: довіра до соціальних інститутів (липень 2020р. соціологія).** [Електронний ресурс] // Разумков центр. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://cutt.ly/kkKT0sR>
- Радченко Т. Є.** Аналіз теоретико-методологічних та нормативно-правових основ проведення комплексної оцінки результативності професійної службової діяльності державних службовців [Електронний ресурс] // Питання управління. - 2015. - No 6. Режим доступу: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2015/06/23/>
- Україна-2020: невинуваті очікування, неочікувані виклики. Підсумки року у дзеркалі громадської думки (грудень 2020р. соціологія).** [Електронний ресурс] // Разумков центр. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://cutt.ly/MkKmaeO>
- Васильева Е. И., Зерчанинов Т. Е., Ручкин А. В.** Оценка эффективности деятельности государственных служащих [Електронний ресурс] // Управленческое консультирование No 4. - 2016. - Режим доступу до ресурсу: <https://clck.ru/TFubx>
- Мухортова Е., Трифонов Ю. Н.** Об оценке профессиональной деятельности государственных гражданских служащих. [Електронний ресурс] // Современное общество и власть. – 2016. – No1(7). – Режим доступу до ресурсу: <http://gmanagement.ru/index.php/ru/arxiv/07-2016r/304-muhortova-trifonov-072016>
- Рамперсад Х.** Индивидуальная сбалансированная система показателей [Електронний ресурс] // 2005. – 176 с. Режим доступу до ресурсу: <https://altairbook.com/books/2430941-individualnaya-sbalansirovannaya-sistema-pokazateley.html>
- Bird S. M.** Performance indicators: good, bad, and ugly. [Electronic resource] // Journal of the Royal Statistical Society. 2005. N 8. P. 12-18. - Access mode: <https://www.bristol.ac.uk/media-library/sites/cmm/migrated/documents/performance-indicators-report-jrssa.pdf>
- Rampersad H.** Personal Balanced Scorecard: The Way to Individual Happiness, Personal Integrity, and Organizational Effectiveness. - NY: Information Age Publishing, 2006, - 216 p.

#### References

- Assessment of the situation in the country, trust in politicians, electoral orientations of citizens (January-February 2021).** Sociological research by Razumkov Center. Retrieved from: <https://cutt.ly/8kKmUqn>
- Baskakova J., Gavrilyuk V., Kachanova P., Usatiy G.** (2013) Responsibility for corruption acts, legal principles of compensation for damages caused by their commission: educational and methodical materials, Kyiv: NAPA, 108 p.
- Citizens' assessment of the situation in the country, the level of trust in social institutions and politicians, electoral orientations of citizens (October-November 2020).** Sociological research by Razumkov Center. Retrieved from: <https://cutt.ly/WkKYQgk>
- Citizens' assessment of the situation in the country, the level of trust in the executive and law enforcement agencies, the assessment of the Government (February 2020).** Sociological research by Razumkov Center. Retrieved from: <https://cutt.ly/okKvbZv>
- Dzyana G., Dzyany R.** (2017) Establishing communication between government and society during the reform period. Theory and Practice of Public Administration. № 2 (57). Retrieved from: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-2/doc/1/02.pdf>.
- Grachova A.** (2020) Problems of efficiency of activity of civil servants. № 42 (332), 185-187. Retrieved from: <https://moluch.ru/archive/332/74218/>
- Law of Ukraine “On Social Dialogue”** № 2862-VI, dated 23.12.2010
- Maklakova E.** (2017) The problem of evaluating the effectiveness of civil servants in modern conditions. Retrieved from: <https://clck.ru/TFubx>
- Mukhortova E., Trifonov Y.** (2016) On the assessment of the professional activity of civil servants. Modern society and power. No1 (7). Retrieved from: <http://gmanagement.ru/index.php/ru/arxiv/07-2016r/304-muhortova-trifonov-072016>



- Radchenko T.** (2015) Analysis of theoretical and methodological and normative-legal bases of conducting a comprehensive assessment of the effectiveness of professional service activities of civil servants. No 6. Retrieved from: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2015/06/23/>
- Rampersad H.** (2005) Individual balanced scorecard. 176. Retrieved from: <https://altairbook.com/books/2430941-individualnaya-sbalansirovannaya-sistema-pokazateley.html>
- Rampersad H.** (2006) Personal Balanced Scorecard: The Way to Individual Happiness, Personal Integrity, and Organizational Effectiveness. New York: : Information Age Publishing, 216.
- The beginning of a new political year: trust in social institutions (July 2020).** Sociological research by Razumkov Center. Retrieved from: <https://cutt.ly/kkKT0sR>
- Ukraine 2020: unjustified expectations, unexpected challenges. Results of the year in the mirror of public opinion (December 2020).** Sociological research by Razumkov Center. Retrieved from: <https://cutt.ly/MkKmaeO>
- Vasilieva E., Zerchaninov T., Ruchkin A.** (2016) Evaluation of the effectiveness of public servants. Management consulting No 4. Retrieved from: <https://clck.ru/TFubx>
- Yesennikov K.** (2020) Political trust as a factor in the formation of state competitiveness. Master's thesis in Public Administration. Kyiv, 108 .
- Zubchik O.** (2019) Formation of state competitiveness in the perspective of political time (public administration aspects): monograph. K. : LLC «Polygraph Plus», 408.

## EFFICIENCY OF THE CIVIL SERVICE SYSTEM AS A FACTOR OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF SOCIETY

*Kyrylo Yesennikov, postgraduate student, Taras Shevchenko National University of Kyiv (Ukraine)*

<https://orcid.org/0000-0001-7989-7049>

e-mail: 4694061@gmail.com

### Abstract

*The purpose of the article is comprehensively study the impact of the effectiveness of government workers on the process of sustainable development of society and the state. Namely, it is about the importance of skillful use of human resources in the government service and the search for arguments in favor of the need to increase efficiency as a guarantee of increasing public confidence in all branches of government. Special attention is also paid to the issue of argumentation of the level of salary of a person who is a government worker or works in local self-government bodies.*

*Empirical data were analyzed using quantitative and qualitative methods, which helped to assess the effectiveness of government workers in Ukraine and the level of public confidence in them, to establish the impact of their ineffective activities on the level of public confidence in government administration.*

*A key aspect of improving the efficiency of government workers, as shown by theory and international practice, is the creation of an objective and comprehensive system of indicators that reflect the quality of performance of duties and the degree of achievement of goals to focus on the main priorities of public authorities. In many developed countries, "key performance indicators" (KPI), proposed by P. Drucker, are widely used for these purposes. However, there are other assessment methods such as BSC and PBSC.*

*The scientific novelty of the article is an attempt to analyze an array of information on the issue of "efficiency of government workers", methods of its evaluation and to connect "efficiency" with the phenomenon of building confidence in politics or "political trust".*

*The work is created to try to demonstrate the practical aspect of the need to measure the effectiveness of officials at all levels based on the position of "social dialogue" and "feedback", because the most important consumers of the results of officials - a society that in everyday life becomes a user and consumer of government services. And according to the results of interaction - form their opinion about the state apparatus of officials and the effectiveness of their work form their position, which later becomes a stereotype. Which will either help*





---

*social progress and development, and create conditions for stability in the state, or, conversely, will be a catalyst for political instability.*

**Keywords:** *efficiency, key efficiency indicators, political trust, social dialogue, government administration, government service, human resources management, remuneration.*

*Received:* November 04, 2020

*Approved for printing:* December 28, 2020

*Published:* February 26, 2021

Yesennikov K. (2020). Efficiency of the civil service system as a factor of sustainable development of society. *Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Public Administration*, (13), 25–33. <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2021/13-3/9>

## ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЯ ПОЛІТИЧНІЙ КОРУПЦІЇ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

**Наталія Корчак**, (\*відповідальний автор), д-р юрид. наук, доц., заслужений юрист України, професор кафедри державного управління, Київський національний університет імені Тараса Шевченка (Україна)  
<https://orcid.org/0000-0001-7702-2636>  
e-mail: [nkorchak15@gmail.com](mailto:nkorchak15@gmail.com)

**Ярослав Корчак**, аспірант, Національний авіаційний університет (Україна)  
<https://orcid.org/0000-0002-5913-9571>  
e-mail: [yar220195@gmail.com](mailto:yar220195@gmail.com)

Отримано: 04.11.2020

Ухвалено до друку: 28.12.2020

Опубліковано: 26.02.2021

Корчак Н., Корчак Я. (2020). Запобігання та протидія політичній корупції: правовий аспект. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління*, (13), 34-44.  
<https://doi.org/10.17721/2616-9193.2021/13-4/9>

### Анотація

Мета статті полягає у комплексному дослідженні політичної корупції як явища соціального життя з точки зору правових аспектів її запобігання та протидії.

Зміст публікації обумовлений специфікою предмета дослідження та відбиває міждисциплінарний підхід до розкриття теми.

У статті представлено комплексне дослідження політико-управлінських та правових аспектів розуміння політичної корупції. Акцентовано увагу на сутності (природі) політичної корупції як феномена політичного процесу, а відтак - на відсутності єдиного концептуального розуміння поняття «політична корупція».

Наголошено, що поняття «корупція» та «політична корупція» не є тотожними ні за змістом, ні за правовими характеристиками. Політичний аспект корупції є недостатньою підставою для поширення юридичних ознак корупції на дії, що мають ознаки політичної корупції. Аргументовано, що завданням юридичної науки є виявлення причин, встановлення передумов та знаходження найбільш ефективних заходів запобігання та конкретизація засобів протидії політичній корупції. Встановлено, що, на відміну від корупційних діянь, види поведінки у сфері політичної корупції, не охоплені заходами юридичної відповідальності. Це пояснюється відсутністю у чинному законодавстві юридичного визначення поняття «політична корупція». Проте, в рамках нормативної регуляції відносин в сфері державного фінансування політичних партій сформовано і діє правовий механізм запобігання політичній корупції в Україні. Це дозволило дійти висновку, що через встановлення вимог та обмежень у сфері фінансування політичних партій, запровадження прозорості та підзвітності політичних партій і виборчих кампаній, законодавець запустив в дію процеси здійснення державного контролю за фінансами політичних партій в особі Національного агентства з питань запобігання корупції та механізми притягнення до адміністративної чи кримінальної відповідальності за відповідні правопорушення. З огляду на це акцентується увага на важливості розуміння правових аспектів політичної корупції проблематики впливу на політичну партію через фінанси, посилення фінансової дисципліни політичних партій, удосконалення системи державного контролю за фінансуванням статутної діяльності політичних партій, а також забезпечення невідворотності відповідальності за порушення у сфері політичного фінансування.



*Наукова новизна статті полягає у здійсненні правового аналізу дій у сфері політичної корупції в аспекті запровадження правових механізмів запобігання її проявів.*

*Практична значимість статті пов'язана з можливістю подальшого використання її матеріалів у навчальному процесі, проведенні міждисциплінарних досліджень феномену політичної корупції та формування пропозицій щодо удосконалення законодавчих механізмів державного контролю за фінансовою діяльністю політичних партій.*

**Ключові слова:** політична корупція; державний контроль; запобігання та протидія; правові механізми, фінансування партій.

## Вступ

Сьогодні звичними в обігу стали терміни «корупція» та «політична корупція». Тому не випадково, що проблематика політичної корупції є предметом широкого обговорення як у суспільстві, так і в наукових колах. Зазвичай політичну корупцію, як феномен сучасного державного управління, досліджують під кутом проявів корупції як соціально-економічного явища. Під гаслом боротьби з політичною корупцією іноді пропонується застосовувати заходи юридичної відповідальності, зокрема - кримінально-правової, які запровадив вітчизняний законодавець за вчинення корупційних правопорушень. А це є невірним як з теоретичної, так і практичної точок зору. Незважаючи на те, що в більшості випадків терміни «корупція» (від латинського слова «corruptio» як псування, підкуп, продажність) та «політична (із грецького «політікῆ» як мистецтво управління державою) корупція» розглядаються як «спільнокореневі», їх не можна ототожнювати. Однак беззаперечним є те, що через корупцію досягаються певні інтереси політичного характеру. Тому нерідко така поведінка характеризується як політична корупція або ж корупція в політичній сфері.

## Джерела

Явища «політична корупція» та/або «корупція» в сукупності чи окремо сформували наукове підґрунтя для розвитку досліджень представниками різних наук. Зокрема, в межах політичної науки та науки державного управління політична корупція стала самостійним предметом дисертаційного дослідження з точки зору: порівняльно-політичної концептуалізації (Ігор Кушнар'ов) (Kushnarov, 2018); оцінювання причини, форм і наслідків (Галина Кохан) (Kohan, 2010); механізмів запобігання і її протидії в системі державного управління України (Андрій Тіньков) (Tinkov, 2013).

Результати дослідження політичної корупції, особливостей ставлення до неї громадян, а також психологічних передумов інтолерантного ставлення громадян до політичної корупції в суспільстві викладені в монографії Олега Лозинського «Психологія політичної корупції» (Lozinskij, 2018). Як окремий аспект прояву корупції в цілому, питання політичної корупції знайшли своє відображення у наукових працях, підготовлених в межах державно-управлінської науки: Дмитро Клименко (Klimentko, 2010); політичної науки: Євген Невмержицький (Nevmerzchickij, 2008), Валентина Гошовська (Goshovska, 2017); економічної науки: Світлана П'ясецька-Устич (P'yasecka-Ustich, 2016), Гліб Буряк (Buryak, 2010); історичної науки: Петро Радько (Radko, 2010, pp. 251-264); юридичної науки: Надія Армаш (Arماش, 2017), Оксана Клок (Klok, 2015), Микола Мельник (Melnik, 2009).

Ураховуючи роль грошей у політиці, об'єктом дисертаційних досліджень стали питання регулювання діяльності політичних партій (Світлана Кустова: наука державного управління) (Kustova, 2020), фінансового забезпечення діяльності політичних партій (Сергій Обушний: економічна наука) (Obushnij, 2008), конституційно-правового регулювання фінансування політичних партій (Володимир Джуган: юридична наука) (Dzhugan, 2017).

Як соціальне явище, корупція може мати політичне забарвлення. З огляду на це цілком очевидним є той факт, що феномен політичної корупції з точки зору предмета наукового дослідження має міждисциплінарний характер.

## Результати

Наразі відсутній єдиний концептуальний підхід до трактування політичної корупції. Але беззаперечним залишається той факт, що «політична корупція – реальний і сильнодіючий фактор, який підриває основні принципи демократії» (Сіганов, 2019, рр. 222).

Зазвичай, політичну корупцію розглядають, зокрема, з позиції «особливого виду корупції» (Kohan, 2013, рр. 48), «особливої форми боротьби за владу» (Mishenko, 2009, рр. 75), «зловживання владою» (Korzh, 2010, рр. 80), «видів політично-корупційних дій (політичної корупції)» (Kushnarov, 2018, рр. 350-351), «отримання або надання суб'єктом політичної системи матеріальної чи нематеріальної вигоди (або обіцянка надання такої вигоди)» (Klimenko, 2010), «посадових корупційних зловживань» (Melnik, 2009, рр. 69) та «інституційних кримінальних практик» (Orlov, 2016, рр. 178-179), а олігархізацію політичної влади в Україні як одну зі «специфічних форм організованої корупційної злочинності» (Busol, 2015).

У зв'язку з наведеним вище, цілком поділяємо позицію Віри Дерєги, яка вірно акцентує увагу на ідеологічній надмірності антикорупційної політики. Авторка вважає, що поширеність виразів «всі політики корумповані» або «система фінансування кампаній робить корумпованою всю політичну систему» ведуть до того, що «значна частина громадян може ухилитися від участі в політичному житті і вважати уряд нелегітимним», що в свою чергу «зашкоджує залученню на посади і утриманню на них гідних особистостей». Водночас автор виокремлює особливість політичної корупції - «її сприйняття як невід'ємної частини політичного менеджменту і політичних технологій», що за певних обставин «може набувати рис легітимності» (Derrega, 2009, рр. 74).

Якщо ж звернутись до витоків політичної корупції, то її історія пов'язана із виникненням парламентських демократій, запровадженням поділу влад та інституту загальних виборів. Про факт скупки голосів англійськими міністрами задля забезпечення собі міцної більшості писав французький вчений, професор соціологічної політології Моріс Дюверже. Це явище, наголошує автор, отримало ледь не офіційний статус. «Існувало віконце, де парламентарі могли дізнатися ціну свого голосу в момент балотування», а «в 1714 р. в Англії був встановлений пост політичного секретаря казначейства, відповідального за ці фінансові операції; так званий секретар незабаром був перейменований в the Patronage secretary (секретар-покровитель)» (Dyuverzhe 2002, рр. 25).

Тому не випадково, що проблематика політичної корупції є чутливою з точки зору організації та функціонування публічної влади в українському суспільстві в цілому, та надання політичній корупції понятійного змісту, зокрема.

Вважаємо за необхідне наголосити на тому, що хоча корупція підриває довіру громадян до політичної влади, вона не завжди має політичний характер. Однак політична корупція – це завжди трансформація влади в капітал. Тому феномен політичної корупції обумовлює взаємодію між різними науками, які її вивчають одночасно з різних боків. Наприклад, якщо галузеві науки досліджують політичну корупцію крізь призму наслідків, надаючи їй загально-описову характеристику як стану функціонування представницьких органів влади (з акцентом на її мету, сутність та зміст), тоді як перед сучасною юридичною наукою стоїть вкрай важливе завдання щодо виявлення причин, встановлення передумов та знаходження найбільш ефективних заходів та конкретизація засобів протидії політичній корупції.

## Дискусія та висновки

Якщо ж говорили про юридичну відповідальність за дії, пов'язані із політичною корупцією, тоді слід згадати припис статті 58 Конституції України про те, що «ніхто не може відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення». Нажаль, окремі представники юридичної науки про це забувають і намагаються штучно охопити дії, пов'язані із політичною корупцією, юридичними дефініціями «корупція», «корупційне правопорушення», «правопорушення, пов'язане із



корупцією», або ж пропонувати термінологічні еквіваленти, які не узгоджуються з вимогами вітчизняного антикорупційного законодавства.

Так, на критику заслуговує наукова пропозиція Оксани Клок щодо використання терміну «політичні адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією», що вчиняються із залученням суб'єктів, маючих владні повноваження, недобросовісна поведінка яких полягає у проведенні політики у своїх особистих або корпоративних інтересах на шкоду інтересам виборців» (Клок, 2015, pp. 42).

По-перше, авторка безпідставно розглядає адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, як елемент корупції та різновид корупційних правопорушень. В Законі України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII (Zakon Ukrainy «Pro zapobigannya korupciyi») законодавець оперує двома, на перший погляд, схожими, але водночас різними за сукупністю кваліфікуючих ознак термінологічними поняттями – «корупційне правопорушення» та «правопорушення, пов'язане з корупцією» (ст. 1 Закону «Визначення термінів»). Як діяння, корупційне правопорушення (в розумінні ст. 45 Кримінального кодексу України – це кримінальний злочин) містить ознаки корупції, а за його вчинення законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність. У свою чергу правопорушення, пов'язане з корупцією, не містить ознак корупції, а за його вчинення законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

По-друге, неприпустимим є легковажне ставлення науковиці до пропозиції введення до юридичного обігу поняття «політичні адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» всупереч чітко окресленим вимогам і положенням чинного антикорупційного, кримінального, адміністративного законодавства. Вважаємо, що саме через офіційне визначення понять «корупційне правопорушення» та «правопорушення, пов'язане з корупцією», законодавець намагався врахувати сутність корупції як соціального явища і правової категорії. При цьому слід наголосити, що мова йде про корупцію у власному розумінні, а не політичний її прояв (політичну корупцію).

Категорично не поділяємо позицію Надії Армаш, яка, беручи за основу поняття «державний політичний діяч», пропонує розглядати політичну корупцію як «одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе або інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, наділеній публічними державновладними повноваженнями в сфері вироблення державної політики, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей» (Arماش, 2017, pp. 15).

Якщо ж уважно прочитати згадувану нами вище статтю 1 «Визначення термінів» Закону України «Про запобігання корупції» (Zakon Ukrainy «Pro zapobigannya korupciyi»), то відразу зможемо побачити, що така авторська конструкція поняття «політична корупція» є простою калькою сформульованого вітчизняним законодавцем терміну «корупція».

Особливу увагу звертаємо на те, що дія за принципом «була б людина, а стаття знайдеться» не стосуються кримінально-правової кваліфікації притягнення суб'єкта політичної корупції до відповідальності. І кожен, хто хоче адвокатувати політичну корупцію в контексті різновиду корупційних діянь, повинен знати, що ні в ст. 45 Кримінального Кодексу України (в примітці до статті наводиться вичерпний перелік саме корупційних злочинів), ні в інших нормах Особливої його частини політична корупція не охоплена ознаками злочину. І хоча такі види діяння, як, наприклад, хабарництво, розкрадання бюджетних та інших державних ресурсів, тим більше зловживання (перевищення) владою, службовим становищем, незаконне сприяння підприємницькій діяльності, формують склад певного злочину, нажал, в розумінні законодавця це не є кримінально караною політичною корупцією. Звідси, формальне поширення законодавчого визначення поняття «корупція» на дії у політичній сфері з огляду на відсутність згадки «державний політичний діяч» як в Законі України «Про запобігання корупції», так і в Кримінальному кодексі України, є неприпустимим.

Без перебільшення можна стверджувати, що політична корупція є дзеркальним відображенням соціальних явищ та процесів в суспільстві, в тому числі недосконалості політичних інститутів, та продуктом діяльності влади. А поширене серед науковців уявлення про політичну корупцію як різновид корупції в цілому є хибним та необґрунтованим. Та попри це, вважаємо, що наразі передчасно говорити про політичну корупцію в контексті юридичної відповідальності, оскільки законодавець не визначив



конкретні види протиправної поведінки в розумінні тих ознак, які утворюють юридичні склади кримінального злочину чи адміністративного правопорушення. Поза цими конкретними складами політичної корупції як юридичного феномену не існує.

Низька політична культура, невиразність інституційної пам'яті державотворення, взаємообумовленість процесів тінізації політичних та економічних відносин, недостатній рівень соціальної культури та ін. стали потужним підґрунтям для виникнення різноманітних форм проявів політичної корупції. Слід розуміти, що політичну корупцію не можна викоринити як явище. Можливим є зменшення її обсягів, впливу в демократичному суспільстві. Тому саме з цією метою були прийняті Закони України «Про запобігання корупції» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 8 жовтня 2015 року № 731 - VIII (Zakon Ukraini «Pro vnesennya zmin do deyakih zakonodavchih aktiv Ukraini shodo zapobigannya i protidiyi politichnij korupciyi»), які визначили правові засади створення та функціонування системи контролю за встановленням обмежень і забезпечення прозорості та підзвітності фінансування політичних партій і виборчих кампаній, запровадження прямого державного фінансування діяльності політичних партій. В такий спосіб законодавець визначив низку правових механізмів запобігання політичній корупції та започаткував процеси здійснення державного контролю за фінансами політичних партій в особі Національного агентства з питань запобігання корупції (далі - НАЗК чи Агентство).

Як справедливо наголошує Гліб Буряк, «неконтрольований капітал у більшості випадків є каталізатором поширення політичної корупції» (Buryak, 2010). Державне фінансування політичних партій, і на це вірно звертає увагу Світлана Кустова, є «одним із дієвих інструментів у боротьбі з політичною корупцією» (Kustova, 2020, pp. 14).

Наразі чинна система запобігання політичній корупції складається з таких основних елементів:

1) затвердження розподілу й виділення коштів, а також контроль за їх законним та цільовим використанням політичними партіями, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності;

2) здійснення контролю за своєчасністю подання, повнотою та достовірністю інформації щодо надходження та використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах, що зазначена у звітах політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру;

4) здійснення державного контролю за дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій;

5) перевірка повноти та достовірності відомостей звітів зовнішнього незалежного аудиту та внутрішнього аудиту діяльності партій;

6) виявлення порушень, ініціювання питання про вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, причетних до порушень законодавства про фінансування політичних партій.

За порушення встановлених вимог і обмежень у сфері фінансування політичних партій законодавець встановив адміністративну (ст. 212-15 та ст. 121-21 Кодексу України про адміністративну відповідальність) та кримінальну (ст. 159-1 Кримінального кодексу України) відповідальність.

З огляду на викладене вище може постати питання: в умовах різноманіття видів політичної корупції, чому вітчизняний законодавець сконцентрував увагу лише на одному із її проявів – політичне фінансування? Відповідь проста. Саме через партії (особливо ті, які пройшли у парламент подолавши 5% бар'єр) реалізується народовладдя як основа демократичного устрою. Як досить влучно зауважили Григорій Ситник і Анастасія Штельмашенко, політичні партії є «носіями демократичних цінностей в демократичних суспільствах», «головними суб'єктами формування політичного простору» (Sitnik & Shtelmashenko, 2019, pp. 71).

Ще у 1863 році 16 президент США Авраам Лінкольн охарактеризував демократію через тріаду: 1) влада народу (комент. автор.: відповідно до ст. 15 Конституції України народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади); 2) влада створена народом (комент. автор.: мова йде про виборчу демократію); 3) влада для народу (комент. автор.: обов'язок служити інтересам народу задля суспільної користі).

Передусім влада – це борг, який потрібно сплачувати перед народом в особі виборця, і, водночас, спосіб впливу на волю та свідомість, в тому числі за допомогою грошей. Оскільки політичні партії є



провідником волі народу, їхня діяльність повинна будуватися на принципах підзвітності, прозорості і відкритості. Саме це є вагомим фактором повернення довіри громадян до політичних процесів.

Так, відповідно до статті 17 Закону України «Про політичні партії» від 05.04.2001 р. № 2365-III (Закон України «Pro politichni partiyi») реалізація принципу підзвітності забезпечується через обов'язок політичної партії щоквартально, не пізніше ніж на сороковий день після закінчення звітного кварталу, подати до НАЗК звіт про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (у тому числі її місцевих організацій, які у встановленому порядку набули статусу юридичної особи), а також подання фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчого фонду партії, її місцевої організації, кандидата, висунутого партією чи її місцевою організацією на виборах, відповідно, Президента України, народних депутатів України, місцевих виборчих округів. З огляду на роль грошей у політиці, міжнародне визнання прозорості в діяльності партій знайшло своє втілення в окремих положеннях Конвенції ООН проти корупції (Konvenciya Organizaciyi Ob'jednanih Nacij proti korupciyi).

Що ж до сучасних вітчизняних реалій, принцип прозорості забезпечується (st. 14 ta st. 17 Zakonu Ukraini «Pro politichni partiyi»):

1) обов'язком політичної партії (за наявності) оприлюднити на її офіційному веб-сайті та зазначенням у звіті про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру реквізити банків, в яких відкриті рахунки політичної партії та її місцевих організацій, які в установленому порядку набули статусу юридичної особи, і банківські реквізити таких рахунків;

2) заповненням на офіційному веб-сайті НАЗК щоквартальних звітів;

3) оприлюдненням НАЗК на своєму офіційному веб-сайті списку політичних партій, які не подали свої звіти у визначений законодавцем строк, та забезпечує притягнення винних осіб до відповідальності, передбаченої законом. Законодавець чітко встановив часові межі для здійснення таких - протягом 10 календарних днів з дня завершення строку на подання політичними партіями звітів про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру;

4) опублікуванням на офіційному веб-сайті Агентства висновків, підготовлених за результатами перевірки звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

Втіленням принципу відкритості у фінансуванні політичних партій є діяльність НАЗК щодо забезпечення через офіційний веб-сайт цілодобового доступу до Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру шляхом можливості перегляду, копіювання та роздрукування інформації, а також у вигляді набору даних (електронного документа), організованого у форматі, що дозволяє його автоматизоване оброблення електронними засобами (машинозчитування) з метою повторного використання. Оскільки в діяльності партій «публічність» має панувати над «приватністю», ведення такого е-реєстру сприятиме підвищенню обізнаності суспільства про фінансову її складову.

Запровадження з 1 липня 2016 року державного контролю за фінансування політичних партій та оприлюднення звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру стало джерелом для створення ІТ-продуктів, телеграм-каналів, чат-ботів, журналістських розслідувань, телепрограм (наприклад, «Схеми. Корупція в деталях», «Наші гроші», «Партійна каса», «Гроші», «Під контролем» - Всеукраїнський рух «Проти політичної корупції», «Золото партій»), а також приводом для проведення конференцій, семінарів, тренінгів. Саме це стало вагомим внеском в процес формування політичної культури, який передбачає залучення громадян до прийняття рішень.

У п. 1.1. Методики стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні «Концепція дослідження» зазначено, що «в національному політичному середовищі в умовах розмитості та незрілості демократичних традицій розмежування корупції та прийомів політичного впливу (наприклад, лобювання) залишається нечітким. Тому національна система оцінювання рівня корупції феномен політичної корупції може фіксувати переважно на рівні сприйняття як феномена масової свідомості і додатково – на основі експертних оцінок» (Metodika standartnogo opituvannya shodo rivnya korupciyi v Ukraini).

Створити загрози прозорості політичним процесам можуть способи, у які партії збирають та витрачають кошти. Тому політичне фінансування можна розглядати як фінансування статутної діяльності партій, так і фінансування виборчих компаній (кандидатами, політичними партіями, третіми особами). Не випадково, що законодавець чітко сформулював свою позицію щодо форм надання

матеріальної та фінансової підтримки політичним партіям (внески на підтримку партій, іншими словами – спонсорські внески) та/або державне фінансування статутної діяльності), так і у визначенні видів, загального розміру та обмежень у здійсненні внесків на підтримку політичної партії.

Насамкінець треба підкреслити, що юридичні аспекти дослідження феномену політичної корупції в межах юридичної науки окреслюються, зокрема, проблематикою: впливу на політичну партію через фінанси, з метою задоволення приватних інтересів; посилення фінансової дисципліни політичних партій; обтяжливого та непрозорого механізму утворення, припинення та діяльності політичних партій; удосконалення механізмів примусу та переконання задля виконання політичними партіями обов'язку щодо публічного звітування про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; запровадження нових методів і підходів щодо організації системи контролю за діяльністю політичних партій; забезпечення невідворотності відповідальності за порушення у сфері політичного фінансування; удосконалення підстав для притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил, заборон і обмежень у сфері фінансування політичних партій та подання ними фінансової звітності.

### Бібліографія

- Армаш Н.** Політична корупція – феномен сучасного державного управління. *Наукові записки [Кіровоградського державного педагогічного університету ім. Володимира Винниченка]. Серія «Право.* 2017. Вип. 2. С. 12-17).
- Буряк Г. С.** Корупційні відносини в сучасних умовах інституціоналізації світової економіки: автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.02 / Буряк Гліб Сергійович ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. К., 2010. 24 с.
- Бусол О. Ю.** Протидія корупційній злочинності в Україні у контексті сучасної антикорупційної стратегії: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. докт юрид. наук : 12.00.08 / Бусол Олена Юріївна ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2015. 36 с.
- Гошовська В. А.** Політична корупція як об'єкт наукового дослідження. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України.* 2017. Вип. 2. С. 223-240. URL:[http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu\\_2017\\_2\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2017_2_15)
- Дерега В. В.** Політична корупція: визначення та особливості. *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили]. Сер. : Політологія.* 2009. Т. 110. Вип. 97. С. 74. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdupol\\_2009\\_110\\_97](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdupol_2009_110_97)
- Джуган В. В.** Конституційно-правові засади фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Джуган Володимир Васильович; Держ. ВНЗ «Ужгород. нац. ун-т» МОН України. Ужгород, 2017. 17 с.
- Дюверже М.** Политические партии / Пер. с франц. М.: Академический Проект. 2002. 560 с.
- Клименко Д.** Політична корупція в державному управлінні: наукові дефініції. *Демократичне врядування.* 2010. № 5. URL: [http://lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnik5/fail/+Klymenko.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik5/fail/+Klymenko.pdf)
- Клок О. В.** Протидія корупційним правопорушенням засобами адміністративного права: дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Клок Оксана Валеріївна ; Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків. 2015. С.42.
- Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції.** Конвенцію ратифіковано 18.10.2006 р. із заявами Законом № 251-V. Набула чинності 01.01.2010 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text)
- Корж І. Ф.** Політична корупція та правова безпека України. *Право України.* 2010. № 11. С.78-84.
- Кохан Г. В.** Політична корупція: оцінювання причин, форм, наслідків : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.01 / Кохан Галина Вікторівна ; НАН України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І. Ф. Кураса. К., 2010. 16 с..
- Кохан Г. В.** Явище політичної корупції: теоретико-методологічний аналіз : монографія / Г. В. Кохан. К. : НІСД. 2013. 232 с.
- Кустова С. М.** Державне регулювання фінансового забезпечення діяльності політичних партій: теоретико-методологічний аспект: автореф. дис. ...канд.наук з держ. упр.: 25.00.01 Кустова



Світлана Миколаївна ; Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2020. 20 с.

- Кушнар'єв І. В.** Політична корупція: порівняльно-політологічна концептуалізація: автореф. дис. ... д-ра політ. наук : 23.00.02 / Кушнар'єв Ігор Володимирович ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2018. 36 с.
- Кушнар'єв І. В.** Політична корупція: порівняльно-політологічна концептуалізація: монографія / І. В. Кушнар'єв ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ : Юридична думка, 2018. 406 с
- Лозинський О. М.** Психологія політичної корупції: Монографія. Львів: В-во «СПОЛОМ», 2018. 258 с.
- Мельник М.** Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії. *Національна безпека і оборона*. 2009. № 7. С.67-72.
- Методика стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні.** Схвалена Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції 12.01.2017 №12. URL: [https://old.nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/nazk\\_files/%D0%9C%D0%95%D0%A2%D0%9E%D0%94%D0%98%D0%9A%D0%90\\_%D0%9D%D0%90%D0%97%D0%9A\\_21.12.2016.pdf](https://old.nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/nazk_files/%D0%9C%D0%95%D0%A2%D0%9E%D0%94%D0%98%D0%9A%D0%90_%D0%9D%D0%90%D0%97%D0%9A_21.12.2016.pdf)
- Мищенко С.** Політична корупція в Україні: стан, чинники та засоби протидії (фахова дискусія). *Національна безпека і оборона*. 2009, № 7. С.73-84.
- Невмержицький Є. В.** Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : монографія / Невмержицький Є.В. К. : КНТ : Академія прокуратури України. 2008. 368с.
- Обушний С. М.** Фінансове забезпечення діяльності політичних партій в Україні: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08 / Обушний Сергій Миколайович ; Київ: нац. ун-т ім. Т. Шевченка. К., 2008. 20 с.
- Орлов Ю. В.** Політико-кримінологічна теорія протидії злочинності: монографія. Харків: Діса плюс. 2016. 655 с.
- П'ясецька-Устич С. В.** Феномен корупції в Україні (політико-економічний аналіз). *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип. 14. С. 20-25.
- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 8 жовтня 2015 року № 731 - VIII.** URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-19#Text>
- Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII.** URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
- Про політичні партії: Закон України від 5.04.2001р. № 2365-III.** URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text>
- Радько П.** Політична корупція в Україні: традиції і сучасність. *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. К. 2010. Вип. 20. С. 251-264.
- Ситник Г., Штельмащенко А.** Вплив політичної системи та діяльності політичних партій на розвиток демократії: політико-управлінський аспект. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління*. К. 2019. Том 12. № 2. С.64-75
- Тіньков А. Л.** Запобігання і протидія політичній корупції в системі державного управління України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. К., 2013. 20 с.
- Циганов В. В.** Політична корупція в умовах сучасної демократії: спроба політологічного аналізу. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі [матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 12 груд. 2019 р.): у 2 ч.]*. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2019. Ч. 1. С.222. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=0AR19257E7>

## References

- Armash N.** (2017) Politichna korupciya – fenomen suchasnoho derzhavnogo upravlinnya. Naukovi zapiski [Kirovogradskogo derzhavnogo pedagogichnogo universitetu im. Volodimira Vinnichenka]. Seriya «Pravo. 2017. Vip. 2. S. 12-17).





- Buryak G. S.** (2010) Korupcijni vidnosini v suchasnih umovah institucionalizaciji svitovoyi ekonomiki: avtoref. dis. ... kand. ekon. nauk : 08.00.02 / Buryak Glib Sergijovich ; Kiyiv. nac. un-t im. T. Shevchenka. K., 2010. 24 s.
- Busol O. Yu.** (2015) Protidiya korupcijnij zlochinnosti v Ukrayini u konteksti suchasnoyi antikorupcijnoyi strategiyi: avtoref. dis. na zdob. nauk. stup. dokt. jurid. nauk : 12.00.08 / Busol Olena Yuriyivna ; NAN Ukrayini, In-t derzhavi i prava im. V. M. Koreckogo. Kiyiv, 2015. 36 s.
- Goshovska V. A.** (2017) Politichna korupciya yak ob`yekt naukovogo doslidzhennya. Zbirnik naukovih prac Nacionalnoyi akademiyi derzhavnogo upravlinnya pri Prezidentovi Ukrayini. 2017. Vip. 2. S. 223-240. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/znfnadu\\_2017\\_2\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znfnadu_2017_2_15)
- Derega V. V.** (2009) Politichna korupciya: viznachennya ta osoblivosti. Naukovi prac [Chornomorskogo derzhavnogo universitetu imeni Petra Mogili]. Ser. : Politologiya. 2009. T. 110. Vip. 97. S. 74. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdupol\\_2009\\_110\\_97](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdupol_2009_110_97)
- Dzhugan V. V.** (2017) Konstitucijno-pravovi zasadi finansuvannya politichnih partij v Ukrayini ta krayinah YeS: porivnyalnij analiz: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk : 12.00.02 / Dzhugan Volodimir Vasilovich ; Derzh. VNZ «Uzhgorod. nac. un-t» MON Ukrayini. Uzhgorod, 2017. 17 s.
- Dyuverzhe M.** (2002) Politicheskie partii / Per. s franc. M.: Akademicheskij Proekt. 2002. 560 s.
- Klimenko D.** (2010) Politichna korupciya v derzhavnomu upravlinni: naukovi definiciji. Demokratichne vryaduvannya. 2010. № 5. URL: [http://lvivacademy.com/vidavnistvo\\_1/visnik5/fail/+Klymenko.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik5/fail/+Klymenko.pdf)
- Klok O. V.** (2015) Protidiya korupcijnim pravoporushennyam zasobami administrativnogo prava: dis. na zdob. nauk. stup. kand. jurid. nauk: 12.00.07 / Klok Oksana Valeriyivna ; Nacionalnij juridichnij universitet imeni Yaroslava Mudrogo. Harkiv. 2015. S.42.
- Konvenciya Organizaciji Ob`yednanih Nacij proti korupcii. Konvenciyu ratifikovano 18.10.2006 r. iz zayavami Zakonom № 251-V.** Nabula chinnosti 01.01.2010 r. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text)
- Korzh I. F.** (2010) Politichna korupciya ta pravova bezpeka Ukrayini. Pravo Ukrayini. 2010. № 11. S.78-84.
- Kohan G. V.** (2010) Politichna korupciya: ocinyuvannya prichin, form, naslidkiv : avtoref. dis. ... kand. polit. nauk : 23.00.01 / Kohan Galina Viktorivna ; NAN Ukrayini, In-t polit. i etnonac. doslidzh. im. I. F. Kurasa. K., 2010. 16 s..
- Kohan G. V.** (2013) Yavishe politichnoi korupcii: teoretiko-metodologichni analiz : monografiya / G. V. Kohan. K. : NISD. 2013. 232 s.
- Kustova S. M.** (2020) Derzhavne reguluyuvannya finansovogo zabezpechennya diyalnosti politichnih partij: teoretiko-metodologichnij aspekt: avtoref. dis. ...kand.nauk z derzh. upr.: 25.00.01 Kustova Svitlana Mikolayivna ; Nacionalna akademiya derzhavnogo upravlinnya pri Prezidentovi Ukrayini. Kiyiv, 2020. 20 s.
- Kushnarov I. V.** (2018) Politichna korupciya: porivnyalno-politologichna konceptualizaciya: avtoref. dis. ... d-ra polit. nauk : 23.00.02 / Kushnarov Igor Volodimirovich ; NAN Ukrayini, In-t derzhavi i prava im. V. M. Koreckogo. Kiyiv, 2018. 36 s.
- Kushnarov I. V.** (2018) Politichna korupciya: porivnyalno-politologichna konceptualizaciya: monografiya / I. V. Kushnarov ; NAN Ukrayini, In-t derzhavi i prava im. V. M. Koreckogo. Kiyiv : Yuridichna dumka, 2018. 406 s
- Lozinskij O. M.** (2018) Psihologiya politichnoyi korupcii: Monografiya. Lviv: V-vo «SPOLOM», 2018. 258 s.
- Melnik M.** (2009) Politichna korupciya: sutnist, chinniki, zasobi protidiyi. Nacionalna bezpeka i oborona. 2009. № 7. S.67-72.
- Metodika standartnogo opituvannya shodo rivnya korupcii v Ukrayini. Shvalena Rishennyam Nacionalnogo agentstva z pitan zapobigannya korupcii 12.01.2017 №12.** URL: [https://old.nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/nazk\\_files/%D0%9C%D0%95%D0%A2%D0%9E%D0%94%D0%98%D0%9A%D0%90\\_%D0%9D%D0%90%D0%97%D0%9A\\_21.12.2016.pdf](https://old.nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/nazk_files/%D0%9C%D0%95%D0%A2%D0%9E%D0%94%D0%98%D0%9A%D0%90_%D0%9D%D0%90%D0%97%D0%9A_21.12.2016.pdf)
- Mishenko S.** (2009) Politichna korupciya v Ukrayini: stan, chinniki ta zasobi protidiyi (fahova diskusiya). Nacionalna bezpeka i oborona. 2009, № 7. S.73-84.
- Nevmerzhickij Ye. V.** (2008) Korupciya v Ukrayini: prichini, naslidki, mehanizmi protidiyi : monografiya / Nevmerzhickij Ye.V. K. : KNT : Akademiya prokuraturi Ukrayini. 2008. 368s.





- Obushnij S. M.** (2008) Finansove zabezpechennya diyalnosti politichnih partij v Ukraini: avtoref. dis. ... kand. ekon. nauk: 08.00.08 / Obushnij Sergij Mikolajovich ; Kiyiv. nac. un-t im. T. Shevchenka. K., 2008. 20 s.
- Orlov Yu. V.** (2016) Politiko-kriminologichna teoriya protidiyi zlochinnosti: monografiya. Harkiv: Disa plyus. 2016. 655 c.
- P'yasecka-Ustich S. V.** (2016) Fenomen korupciyi v Ukraini (politiko-ekonomichnij analiz). Globalni ta nacionalni problemi ekonomiki. 2016. Vip. 14. S. 20-25.
- Pro vnesennya zmin do deyakih zakonodavchih aktiv Ukraini shodo zapobigannya i protidiyi politichnij korupciyi» vid 8 zhovtnya 2015 roku № 731 - VIII.** URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-19#Text>
- Pro zapobigannya korupciyi: Zakon Ukraini vid 14 zhovtnya 2014 roku № 1700-VII.** URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
- Pro politichni partiyi: Zakon Ukraini vid 5.04.2001r. № 2365-III.** URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text>
- Radko P.** (2010) Politichna korupciya v Ukraini: tradicii i suchasnist. Suchasna ukrayinska politika. Politiki i politologi pro neyi. K. 2010. Vip. 20. S. 251-264.
- Sitnik G., Shtelmashenko A.** (2019) Vpliv politichnoyi sistemi ta diyalnosti politichnih partij na rozvitok demokratiyi: politiko-upravlinskij aspekt. Visnik Kiyivskogo nacionalnogo universitetu imeni Tarasa Shevchenka. Derzhavne upravlinnya. K. 2019. Tom 12. № 2. S.64-75
- Tinkov A. L.** (2013) Zapobigannya i protidiya politichnij korupciyi v sistemi derzhavnogo upravlinnya Ukraini: avtoref. dis. ... kand. nauk z derzh. upr.: 25.00.02. K., 2013. 20 s.
- Ciganov V. V.** (2019) Politichna korupciya v umovah suchasnoyi demokratiyi: sprobna politologichnogo analizu. Realizaciya derzhavnoyi antikorupciynoyi politiki v mizhnarodnomu vimiri [materiali IV Mizhnar. nauk.- prakt. konf. (Kiyiv, 12 grud. 2019 r.): u 2 ch.]. Kiyiv: Nac. akad. vnutr. sprav, 2019. Ch. 1. S.222. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=0AR19257E7>

## LEGAL ASPECTS OF PREVENTING AND COMBATING POLITICAL CORRUPTION

**Nataliia Korchak**, (*\*corresponding author*), Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Public Administration Department, Taras Shevchenko National University of Kyiv (Ukraine)

<https://orcid.org/0000-0001-7702-2636>

e-mail: [nkorchak15@gmail.com](mailto:nkorchak15@gmail.com)

**Yaroslav Korchak**, aspirant, National Aviation University (Kyiv, Ukraine)

<https://orcid.org/0000-0002-5913-9571>

e-mail: [yar220195@gmail.com](mailto:yar220195@gmail.com)

### Abstract

*The purpose of the article is to comprehensively study political corruption as a phenomenon of social life in terms of legal aspects of its prevention and counteraction.*

*The content of the publication is determined by the specifics of the subject of research and reflects the interdisciplinary approach to the disclosure of the topic.*

*The article presents a comprehensive study of political, managerial and legal aspects of understanding political corruption. Emphasis is placed on the essence (nature) of political corruption as a phenomenon of the political process, and therefore - on the lack of a common conceptual understanding of the concept of "political corruption".*

*It is emphasized that the concepts of "corruption" and "political corruption" are not identical in content or legal characteristics. The political aspect of corruption is an insufficient basis for extending the legal signs of corruption to actions that have signs of political corruption. It is argued that the task of legal science is to identify the causes, establish the preconditions and find the most effective measures to prevent and specify the means of combating political corruption.*



*It is established that, unlike corrupt acts, types of behavior in the field of political corruption are not covered by legal liability measures. This is due to the lack of legal definition of "political corruption" in the current legislation. However, within the framework of normative regulation of relations in the field of state funding of political parties, a legal mechanism for preventing political corruption in Ukraine has been formed and operates.*

*This led to the conclusion that due to the establishment of requirements and restrictions on the financing of political parties, the introduction of transparency and accountability of political parties and election campaigns, the legislator launched state control over the finances of political parties represented by the National Agency for Prevention of Corruption and to administrative or criminal liability for the relevant offenses.*

*In view of this, emphasis is placed on the importance of understanding the legal aspects of political corruption, influencing political parties through finances, strengthening the financial discipline of political parties, improving the system of state control over the financing of political parties, and ensuring responsibility for violations in political financing.*

*The scientific novelty of the article is the legal analysis of actions in the field of political corruption in terms of the introduction of legal mechanisms to prevent its manifestations.*

*The practical significance of the article is related to the possibility of further use of its materials in the educational process, conducting interdisciplinary research on the phenomenon of political corruption and forming proposals for improving the legislative mechanisms of state control over the financial activities of political parties.*

**Keywords:** *political corruption; state control; prevention and counteraction; legal mechanisms, party financing.*

*Received:* November 04, 2020

*Approved for printing:* December 28, 2020

*Published:* February 26, 2021

Korchak N., Korchak Y. (2020). Legal aspects of preventing and combating political corruption. *Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Public Administration*, (13), 34-44. <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2021/13-4/9>



## КОМПАРАТИВІСТИКА, АРХЕТИПІКА, ІМАГОЛОГІЯ ЯК ІННОВАЦІЇ У НАУЦІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ

**Микола Лахижа**, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування, Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України, м. Київ, Україна

<https://orcid.org/0000-0001-8676-4578>

e-mail: [lahisha@ukr.net](mailto:lahisha@ukr.net)

Отримано: 04.11.2020

Ухвалено до друку: 28.12.2020

Опубліковано: 26.02.2021

Лахижа М. (2020). Компаративістика, ерхетипіка, імагологія як інновації у науці державного управління: методологічні аспекти. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління*, (13), 45-53. <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2021/13-5/9>

### Анотація

У статті розглянуто проблеми удосконалення методології науки «державне управління», пов'язані з використанням інноваційних напрямів досліджень, зокрема, компаративістики, архетипіки та імагології.

Гіпотеза дослідження ґрунтується на констатації динамізму науки публічного управління, що пов'язано зі специфікою посткомуністичної трансформації суспільства та влади, глобалізацією та інформатизацією. Отже, наука публічного управління може і має розвиватися лише за умови постійного оновлення методології наукових досліджень, використання сучасних технологій та досягнень інших наук.

Удосконалення методології наукових досліджень розглядається в першу чергу з урахуванням процесів глобалізації та інформатизації. Стверджується, що нові технології дозволяють ставити та вирішувати складні наукові завдання не лише у технічних, а й у гуманітарних науках. Відносна доступність джерел та літератури внаслідок інформатизації вимагають зростання культури роботи з ними. Дослідник у сфері публічного управління має освоїти не лише теоретичні знання за напрямом своєї роботи, а й опанувати вміння та навички роботи з сучасними технологіями, що значно розширює можливості наукового аналізу та узагальнення.

Здійснено дослідження робіт українських та зарубіжних вчених з питань методології науки державного управління, а також публікацій у сфері компаративістики. Відзначено активізацію використання інноваційних технологій наукового дослідження, охарактеризовано їх суть та напрями застосування. Наведено окремі приклади таких досліджень.

Виявлено, що методи компаративістики активно використовуються в дослідженнях, які, в першу чергу, присвячені вивченню зарубіжного досвіду, порівняння визначень, підходів та механізмів. В Україні склалася власна школа архетипіки, яка акумулює досягнення різних наук, використовує напрацювання зарубіжних вчених та прагне розширити методологічне поле архетипічних досліджень. Можливості імагології поки що використовуються лише частково, проте дають значні додаткові інструменти для розуміння образу влади.

**Ключові слова:** методологія, наука, державне та публічне управління, інновації, компаративістика, архетипіка, імагологія, Україна

## Вступ

З появою в Україні науки державного управління (1997 рік) постало питання про її особливості, вироблення власної методології та доцільності використання методів наукових досліджень, які напрацьовувалися представниками кількох інших фундаментальних наук – філософія, соціологія, юридичні науки, історія та інші. Словник-довідник «Державне управління» (2002) дає визначення методології як системи «способів організації та здійснення пізнавальної і практичної діяльності у сфері державного управління, що включає підсистему способів дослідження (понять, принципів, підходів, методів, методик, процедур, технологій тощо) державно-управлінської діяльності» (Державне управління, 2002).

Питання удосконалення методології наукових досліджень сьогодні варто розглядати в першу чергу з урахуванням процесів глобалізації та інформатизації. Нові технології дозволяють ставити та вирішувати складні наукові завдання не лише у технічних, а й у гуманітарних науках, доступнішими стали праці зарубіжних вчених, інформація про життя у інших країнах. Відносна доступність джерел та літератури вимагають зростання культури роботи з ними. Дослідник у сфері публічного управління має освоїти не лише теоретичні знання за напрямом своєї роботи, а й опанувати вміння та навички роботи з сучасними технологіями. Зростає необхідність засвоєння іноземних мов, врахування специфіки національних культур та інше.

Методологічні аспекти науки державного управління залишаються комплексною проблемою, яка перебуває у постійній динаміці, залежачи від багатьох об'єктивних і суб'єктивних чинників. Методологія, методи, технології, механізми, інструменти наукового дослідження постійно оновлюються та доповнюються. На наш погляд, сьогодні вже варто вести мову про науку публічного управління, що загалом підтримується вченими. Відзначаючи й беручи до уваги також наявність застереження щодо неготовності переходу до публічного управління, а відтак – передчасності зміни назви наукового напрямку, ми переконані у необхідності праці на перспективу, що вимагає постійного пошуку шляхів вирішення існуючих проблем.

При цьому важливим залишається міждисциплінарний статус науки публічного управління, що дозволяє активно використовувати напрацювання інших галузей. Особливо суттєвими і інноваційними видаються компаративістика, архетипіка та імагологія, які вже давно застосовуються як зарубіжними, так і вітчизняними вченими – філологами, істориками, соціологами, представниками юридичних наук тощо і починають використовуватися в науці державного управління. Яскравим прикладом уваги до нових напрямів досліджень може бути створення Української школи архетипіки (УША), активізація компаративістських досліджень в інших посткомуністичних країнах, впровадження навчальних курсів «Компаративістика», «Імагологія» тощо.

Аналіз суті та корисності цих інноваційних наукових напрямів здійснювався нами на основі узагальнення напрацювань вчених України та інших посткомуністичних європейських країн, насамперед, Болгарії, Польщі та Росії.

## Джерела

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що вже з перших років після створення науки державного управління українськими вченими постійно проводилася робота по виявленню та узагальненню її методології, що проводилося паралельно з вивченням методологічних проблем державного/публічного управління. Серед інших варто виокремити у хронологічному порядку вузлові публікації: В. Бакуменко, В. Князев, Ю. Сурмін (2002), Р. Войтович (2005), В. Луговий (2005), М. Кашуба, П. Петровський (2006), С. Кравченко (2011), Ю. Ковбасюк (2012), Т. Сидорчук (2013), Л. Івашова, М. Івашов, І. Квеліашвілі (2020). Свідченням уваги до методології сучасного наукового пізнання в галузі державного управління стало видання посібників та введення навчальних курсів з методології наукових досліджень (П. Петровський, В. Синюшко – Львів; В. Бакуменко, Ю. Сурмін, З. Гбур, С. Кравченко, О. Євмешкіна – Київ; О. Висоцька – Дніпро) та інші.



Активізувалося й використання інноваційних технологій наукового дослідження, проте їх характеристика міститься лише в окремих публікаціях. Так, еволюція порівняльного публічного (державного) адміністрування показана у публікаціях Т. Кондратюк (Кондратюк, 2010), а узагальнення особливостей порівняльних досліджень у науці державного управління здійснено у статті В. Новосяда (Новосяд, 2014).

Архетипи та інновації в державному управлінні вже стали предметом спеціального дослідження кількох вчених, зокрема, суть архетипіки та її застосування у науці державного управління розкривається у публікаціях Е. Афоніна (Афонін, 2015) та інших членів УША (Суший & Афонін, 2016; Суший, Плахтій, Афонін, 2017).

Імагологія знайшла досить широке відображення, особливо у публікаціях філологів, проте її потенційні можливості в рамках науки державного управління досі не вивчалися. Варто виділити статтю І. Куцого, яка присвячена характеристиці імагології як стратегії дослідження цивілізаційних образів в українській історіографії (Куций, 2014).

### **Методологія**

Під час дослідження використовувався комплекс методів: теоретичний: індукція, узагальнення, системний та бібліографічний аналіз, визначення змісту вихідних дефініцій досліджуваного категорійно-понятійного апарату, синтез.

Гіпотеза нашого дослідження ґрунтується на констатації динамізму науки публічного управління, що пов'язано зі специфікою посткомуністичної трансформації суспільства та влади, глобалізацією та інформатизацією. Отже, наука публічного управління може і має розвиватися лише за умови постійного оновлення методології наукових досліджень з урахуванням досягнень інших наукових напрямів та використання сучасних технологій.

Мета дослідження полягає у визначенні суті компаративістики, імагології та архетипіки і їх місця та завдань у модернізації методології наукових дослідженнях з публічного управління.

### **Результати**

Прогресуюче нагромадження інформації та посилення диференціації наукових досліджень ведуть до конкретизації і спеціалізації гуманітарних наук. Зростає необхідність переходу від суто дисциплінарного підходу до комплексного та налагодженням міждисциплінарних зв'язків, що веде до створення таких комплексних дисциплін як наукознавство і філософія науки та застосування універсальних методів – системний, структурний, синергетичний, компаративістський та інші. Особливого значення набуває компаративістський підхід, який вже давно використовується на практиці (порівняльні філософія, лінгвістика і літературознавство, історія, правознавство, економіка, соціологія, політологія, культурознавство, педагогіка тощо). Компаративістика (компаративізм - *Comparativus*) – слово латинського походження яке означає порівняння. Як метод, порівняння зумовлено необхідністю осмислення універсальності та унікальності і має два основних виміри: горизонтальний (культурно-географічний) та вертикальний (історико-філософський).

Характеристика компаративістики міститься у багатьох дослідженнях, які стосуються в першу чергу літератури, а також – юридичних наук, економіки, педагогіки тощо. Сучасній компаративістиці притаманні міждисциплінарність, багатоманітність аналітичних підходів, інтегрування з такими дисциплінами як герменевтика, інтертекстуальність, націологія, семіотика, феноменологія та іншими. Порівняльний аналіз використовується у всіх наукових напрямках для визначення місця окремих наукових концепцій та їх авторів і вироблення на цій основі нових підходів до вивчення реальності (методи аналізу, індукції та синтезу). Отже, лаконічно компаративістику можна трактувати, як сукупність порівняльних методів.

Основні структурні елементи механізму порівняння визначили ще Дж. Локк і І. Кант: необхідні умови можливостей порівняння; виділення одиниць порівняння; співставлення; знаходження підстави; з'ясування критеріїв та співвіднесення за цими підставою та критеріями (Фініков, 2019).



У багатьох гуманітарних науках, включаючи й публічне управління, посилюється роль порівняльного країнознавства. В Україні такі дослідження стимулюються євроінтеграційним вектором зовнішньої політики та необхідністю адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу (Про Концерцію..., 2004).

Традиційно здійснюється порівняння за всіма Захід-Схід та Південь-Північ; постійним у науці державного управління стало звернення до досвіду побудови та діяльності публічної адміністрації розвинених країн з метою його запозичення та використання в Україні; нам видається важливим компаративний аналіз посткомуністичної трансформації та модернізації публічної адміністрації. Саме такий підхід дозволяє виявити закономірності та специфіку їх прояву (загальне та особливе), проаналізувати переваги та недоліки модернізаційних змін у конкретних країнах, виявити кращий досвід та запропонувати оптимальні рішення (В. Баштанник, І. Грицьк, С. Єгоричева, І. Квеліашвілі, М. Лахижа, В. Мартиненко, Д. Неліпа, Л. Прокопенко, В. Сичова, В. Солових, В. Стрельцов та інші). Такий порівняльний аналіз викликається необхідністю осмислення причин відмінностей та закономірностей та з'ясування можливостей використання зарубіжного досвіду в Україні.

Важливим видається також використання компаративістських напрацювань в інших дисциплінах. Так, компаративістські дослідження у сфері літературознавства показують «певну полярність, інколи роздвоєність» української літератури, що пояснюється рубіжним положенням України «між двома світами» (Рудницький, 1999). Вказується також на відмінності у сприйманні інформації.

Не випадково, зарубіжний досвід вирішення проблеми дослідження вивчається у більшості дисертаційних робіт з державного управління, а частина з них прямо присвячені вивченню та використанню (адаптація, імплементація, рецепція) цього досвіду. Наприклад, Д. Неліпа досліджує адаптацію державної служби України до сучасних світових стандартів на основі аналізу моделей державної служби зарубіжних країн (Неліпа, 2014); у дисертації І. Лозицької систематизовано сучасні підходи до формування комплексного алгоритму імплементації зарубіжного досвіду (Лозицька, 2018);

В. Сичова здійснила компаративний аналіз моделей впливу інституту політичної опозиції на державне управління у європейських країнах (Сичова, 2012).

Прикладом здійснення порівняльного аналізу механізмів управління митною справою може бути дисертаційне дослідження В. Ченцова (Ченцов, 2013). Ретроспективно-компаративний аналіз державного управління інформаційною сферою в Україні досліджує О. Твердохліб, який робить це шляхом характеристики публікацій, виокремлення проблем та вузлових понять і показу змін їх суті та сприйняття (Твердохліб, 2017).

Архетипіка – це міждисциплінарний напрям наукових досліджень, який виник на основі аналітичної психології К.Г. Юнга, типології особистості Майерса-Брігса (К. Брігс та І. Майерс-Брігс), вчення Г. Дюранга та їх послідовників. Архетип (від ст.грецьк. ἀρχέτυπον «першообраз, оригінал, зразок») в аналітичній психології розглядається як структурний елемент колективного підсвідомого, який спонтанно визначає людські мислення та поведінку.

Підвалини Української школи архетипіки як напряму науки державного сформували праці соціологів Е. Афоніна і О. Донченко, психодіагноста Л. Бурлачука, культуролога С. Кримського, історика А. Мартинова, політолога Ю. Романенка. Члени цього громадського об'єднання з позицій архетипів колективного несвідомого розглядають актуальні проблеми теорії й історії державного управління.

Е. Афонін початком української школи архетипіки вважає 1987 рік – час створення та адаптації до масових опитувань методики «Колірних переваг» (Афонін & Мартинов, 2015). Перший міжнародний теоретико-методологічний семінар «Архетипіка і державне управління» відбувся 13-14 липня 2010 у м. Феодосія (Автономна Республіка Крим, Україна) з метою об'єднання міждисциплінарних зусиль дослідників та обговоренні теоретико-методологічних аспектів архетипізації державного управління. Наступні семінари відбувалися в Україні та за кордоном – Єгипет, 2011, 2020; Іспанія, 2012; Київ, 2013, 2014, 2017; Ужгород, 2015; Тбілісі, 2016; Франція, 2018; Європа (Німеччина, Швейцарія, Франція, Чехія, Польща) – Львів, 2019. Семінар 2021 року заплановано провести у травні 2021 року у Франції і присвячено творчості Ж. Дюрана.



Підбірка матеріалів цих конференцій, тематичні збірники наукових праць та інші матеріали, в яких публікуються дослідження учасників цих заходів, розміщені на сайті НАДУ при Президентові України. Значна частина публікацій розміщені у тематичних Збірниках наукових праць Асоціації докторів державного управління «Публічне урядування» (2015-2020) – україномовна та англomовна версії, журнали «Український соціум», фахових виданнях з питань державного управління. Аналіз публікацій у цих виданнях засвідчує їх широту та актуальність і важливість для розвитку теорії публічного управління.

Серед проектів школи варто виокремити тестову методика «Публічне управління» (Е. Афонін, О. Балакірева, В. Кириченко). Ключовим акцентом авторського підходу визначено те, що момент оцінювання професійного досвіду публічних службовців переноситься з їх зовнішнього оцінювання, притаманного колишньому матеріалістичному підходу модерної, в тому числі радянської суспільно-історичної доби, на внутрішнє самооцінювання, як того потребує змінна природа нового – постмодерного суспільства (НАДУ, Сайт).

Розглядаючи архетип як колективну пам'ять людства, закладена в кожній особистості априорі, українські вчені стверджують про необхідність системного підходу як єдиної методологічної основи, «на якій може бути розглянуто природу соціетальних процесів у внутрішніх і зовнішніх зв'язках з архетипами, в яких вони існують як комплексна система» (Афонін & Мартинов, 2015, с. 16).

Досвід української школи архетипіки підтверджується й напрацюваннями іноземних вчених і дозволяє глибше зрозуміти проблеми інновацій в управлінні та управління інноваціями, що особливо важливо, зважаючи на еволюцію управлінських процесів. З'являються й додаткові можливості для пояснення суті цих процесів.

Вимоги трансдискурсивності і міждисциплінарності до розробки інтегративної моделі управління припускають звернення до осмислення його архетипових основ: структури і змісту. Серед них провідними, з точки зору структури управління, що утворюють архетипними "опозиціями" управління, є моноакторне і мультиакторне управління, а також - орієнтоване на результат управління якістю чи орієнтоване на процес управління процесами. Все це посилює важливість соціокультурного аналізу архетипів та створює можливість їх врахування при здійсненні цивілізаційного вибору. Як приклад дослідження архетипу національної традиції урядування можна навести публікації В. Віліжинського [Віліжинський В., 2014]

Тісно пов'язана з компаративістикою та архетипікою ще одна наукова гуманітарна дисципліна, що має міждисциплінарний характер – імагологія (від лат. *Imago* – образ). Частина вчених вважає імагологію складовою компаративістики. Імагологія вивчає закони створення, функціонування та інтерпретації образів «інших», «чужих», а також «своїх». Вченими відмічається нестабільність імагологічних підходів, їх залежність від стану розвитку суспільства та проблем, що його хвилюють. Політизація сприяє посиленню опозиційності у діадах «свій» - «інший» та перетворення «іншого» в «чужого». Витоки імагології знаходяться у порівняльному літературознавстві, де з її допомогою намагаються зрозуміти специфіку уявлень про «своїх» та «інших». Історична імагологія вивчає уявлення та стереотипи минулого, психологічна – прагне вивести підсвідомі образи на свідомий рівень. Виділяють також використання імагології у релігієзнавстві, філософії, політології, соціології, юридичних науках. Імагологія вивчає та узагальнює мову, культуру, мистецтво, фольклор, дані етнографії, етнопсихології, історії, культурології та інших напрямів прикладних досліджень з метою аналізу образів Свого та Іншого/Чужого. Імагологічний підхід передбачає виокремлення образу Іншого/Чужого, що відрізняється національними та іншими характеристиками. Суть та методи такого підходу найповніше охарактеризовані у дослідженнях літературознавців. Проте з точки зору науки державного управління варто звернути увагу на досягнення історичної та потестарної імагології, яка займається дослідженням образу влади і вже активно використовується зарубіжними вченими. Предметом дослідження є образи влади з огляду на її комунікації (ідеали, символи, ознаки, ритуали тощо). Прикладом такого дослідження може бути ґрунтовний збірник «Влада і образ. Нариси потестарної імагології» (Власть и образ, 2010), чи дослідження естетики візантійського придворного церемоніалу українськими вченими, у якому особлива увага звертається на вербальні і предметні потестарні символи (Гордієнко & Гордієнко, 2017).

Використання можливостей імагології на даний час актуалізується у зв'язку з дискусією щодо визначення цивілізаційної належності України та здійснення цивілізаційного вибору, а відтак вироблення підходів до дослідження дилеми Захід-Схід та інших проблем, що впливають на розвиток суспільства і держави. Як уже відмічено українськими вченими, історики активно «використовують «іншування» чужих цивілізаційних спільнот як спосіб власної цивілізаційної ідентифікації. Упереджено-негативістський образ «іншої» цивілізації допомагає їм підкреслювати та увиразнювати позитивний образ «своїї» спільноти» (Куций, 2014). Прикладом може бути звернення до імагології для визначення національної ідентичності (Дедуш, 2017). Суттєвою залишається й проблематика регіональної ідентичності.

Слід також звернути увагу на використання можливостей імагології для формування свідомості українського суспільства в умовах маніпуляції історичною інформацією, що відзначалося ще у публікації (Шевченко, 2007) і набуває особливого значення у наші дні, оскільки автор досліджує специфіку перетворення образу «чужого» в образ «ворога».

Водночас необхідно враховувати й наявність в Росії напряму дослідження, яке називають «імперська імагологія», під якою розуміють широкий спектр уявлень імперських еліт, що розвиваються в процесі управління імперіями.

**Висновки.** Проведений аналіз підтверджує доцільність широкого використання наукових інновацій в дослідженнях з державного управління. Виявлено, що методи компаративістики активно використовуються в дослідженнях, які, в першу чергу, присвячені вивченню зарубіжного досвіду, порівняння визначень, підходів та механізмів.

В Україні склалася власна школа архетипіки, яка акумулює досягнення різних наук, використовує напрацювання зарубіжних вчених та прагне розширити методологічне поле архетипічних досліджень. Можливості імагології поки що використовуються лише частково, проте дають значні додаткові інструменти для розуміння образу влади.

Розглядаючи архетипіку та імагологію як складові компаративістики, важливо відзначити їх синергетичну дію, що дозволяє рекомендувати ширше використання в дослідженнях з державного управління. Водночас варто відзначити необхідність окремого поглибленого дослідження імагології з урахуванням зарубіжного досвіду та визначення її місця в науці державного управління. Доцільним видається й аналіз можливостей компаративістики, архетипіки та імагології у дослідженні дихомії Захід-Схід.

## Бібліографія

- Афонін Е., Мартинов А.** Теоретичні та методологічні аспекти розвитку української школи архетипіки. *Публічне управління: теорія та практика*. 2015. Вип. 1 (спец. вип.). С. 13-18. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr\\_2015\\_1%28spets.\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2015_1%28spets._5)
- Віліжінський В.** Архетип національної традиції врядування як автентична основа реформування місцевого самоврядування в Україні. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. Вип. 2(спец. вип.). С. 48-59. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr\\_2014\\_2%28spets.\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_2%28spets._9). С. 48-56
- Власть и образ. Очерки потестарной имагологии.** Отв. Ред. М.А. Бойцов, Ф.Б. Успенский. СПб. 2010. 384 с.
- Гордієнко В. В., Гордієнко Г. М.** Естетика візантійського придворного церемоніалу через призму концепції потестарної імагології. *Уманська старовина 2017*. Вип. 3. С. 35-42. [http://nbuv.gov.ua/UJRN/umanst\\_2017\\_3\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/umanst_2017_3_6)
- Дедуш О.** Національна ідентичність крізь призму імагології. *Народна творчість та етнологія*. 2017. № 1. С. 68-72. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/NTE\\_2017\\_1\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/NTE_2017_1_10)
- Державне управління. Словник-довідник.** / Укл. В.Д. Бакуменко, Д.О. Безносенко, І.М. Варзар та ін. За заг. ред. В.М. Князева та В.Д. Бакуменка. К. 2002. 228 с.
- Кондратюк Т.** Еволюція порівняльного публічного (державного) адміністрування наприкінці ХХ- на початку ХХІ століть. *Вісник Національної академії державного управління*. 2010. №3. С.30 – 36



- Кондратюк Т.** Становлення порівняльного публічного адміністрування як теоретико-методологічного напрямку дослідження механізмів державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління*: зб.наук.пр./ за заг. ред. В.К. Присяжнюка, В.Д. Бакуменка. К. 2010. №33. С. 297-304.
- Кущий І.** Імагологія як стратегія дослідження цивілізаційних образів в українській історіографії. *Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Сер. Історія*. 2014. Вип. 2, ч. 1. С. 240–247.
- Лозицька І. О.** Теоретико-методологічні засади імплементації зарубіжного досвіду реформування державного управління. Автореферат дис. к.н.держ.упр. Дніпро. 2018. 19 с
- НАДУ при Президентові України.** Електронна бібліотека. URL: [http://academy.gov.ua/?lang=ukr&filtername=&filterautor=&filtertipvid=13&tip=dop&page=78&tip=library&designtype=academy\\_blue](http://academy.gov.ua/?lang=ukr&filtername=&filterautor=&filtertipvid=13&tip=dop&page=78&tip=library&designtype=academy_blue)
- Неліпа Д.** Адаптація державної служби України до сучасних світових стандартів. *Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Управління»*. Вип. 1. 2014. С. 55-62
- Новосяд В. В.** Особливості порівняльних досліджень у науці державного управління. *Аспекти публічного управління*. 2014. №7 (9). С. 25-36.
- Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу.** Указ Президента України від 05.03.2004 № 278/2004. URL: <http://zakon4.Rada.gov.ua/laws/scow/278/2004>
- Рудницький Л.** Література з місією. Слово і час. №9. 1999. С. 7-12
- Сичова В. В.** Компаративний аналіз моделей впливу інституту політичної опозиції на державне управління у європейських країнах. *Теорія та практика державного управління*. 2012. Вип. 4. С. 450-459. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu\\_2012\\_4\\_65](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2012_4_65)
- Суший О. В., Афонін Е. А.** Архетипіка і публічне управління: виклики та ризики суспільної трансформації Український соціум. 2016. № 2. С. 137-141. – URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Usoc\\_2016\\_2\\_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Usoc_2016_2_20)
- Суший О. В., Плахтій Т. О., Афонін Е. А.** Архетипіка і публічне управління: стратегії та механізми розв'язання конфліктів у сучасному світі. Український соціум. 2017. № 2. С. 146-157. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Usoc\\_2017\\_2\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Usoc_2017_2_15)
- Твердохліб О.** Ретроспективно-компаративний аналіз державного управління інформаційною сферою України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. №7. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2017\\_7\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2017_7_6)
- Українська школа архетипіки.** URL: <https://usarch.org/#/>
- Фініков Т.** Методологія компаративних освітніх досліджень: монографія професора М. Квієка «Університет в добу перемін». URL: <http://www.uega.org.ua/sites/default/files/2019-07/%pdf>
- Ченцов В. В.** Механізми державного управління митною справою: порівняльний аналіз: дис... доктора наук з державного управління. 25.00.02 –механізми державного управління. Донецьк, 2013. 495 с., з додатками
- Шевченко М.** Імагологія та проблеми формування воєнно-політичної свідомості українського суспільства в умовах маніпуляції історичною інформацією. *Воєнна історія*. 2007. №1-3. С. 31-330. [http://warhistory.ukrlife.org/1\\_3\\_07\\_8.htm](http://warhistory.ukrlife.org/1_3_07_8.htm)

## References

- Afonin E., Martynov A.** (2015) Theoretical and methodological aspects of the development of the Ukrainian school of archetypes. *Public administration: theory and practice*. Vip. 1 (special issue). URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr\\_2015\\_1%28spets.\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2015_1%28spets._5)
- Vilizhynsky V.** (2014) The archetype of the national tradition of governance as an authentic basis for reforming local self-government in Ukraine. *Public administration: theory and practice*. Vip. 2 (special issue). URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr\\_2014\\_2%28spets.\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_2%28spets._9). with. 48-56
- Power and image. Essays on pottery imagology.** (2010) Otv. Ed. MA. Бойцов, Ф.Б. Assumption. SPb. 384 p.





- Gordienko V. V., Gordienko G. M.** (2017) Aesthetics of the Byzantine court ceremony through the prism of the concept of potestar imagology. *Uman antiquity Issue.* 3. [http://nbuv.gov.ua/UJRN/umanst\\_2017\\_3\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/umanst_2017_3_6)
- Djedush O.** (2017) National identity through the prism of imagology. Folk art and ethnology. № 1. pp. 68–72. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/NTE\\_2017\\_1\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/NTE_2017_1_10)
- Governance. Dictionary-reference** (2002) / Incl. V.D. Bakumenko, DO Beznosenko, IM Varzar and others. For the general ed. V.M. Knyazeva and VD Bakumenka. K.
- Kondratyuk T.** (2010) Evolution of comparative public (state) administration in the late XX-early XXI centuries. *Bulletin of the National Academy of Public Administration.* №3.
- Kondratyuk T.** (2010) Formation of comparative public administration as a theoretical and methodological direction of research of mechanisms of public administration. *Scientific Bulletin of the Academy of Municipal Administration: zb.nauk.pr./* ed. V.K. Prysyzshnjuk, B.Д. Bakumenko. K. 33. with.
- Kutsiy I.** (2014) Imagology as a Strategy for the Study of Civilizational Images in Ukrainian Historiography. *Scientific notes of Ternopil National Pedagogical University named after Volodymyr Hnatyuk. Ser. History.* Vip. 2, Part 1.
- Lozyska I. O.** (2018) Theoretical and methodological principles of implementation of foreign experience in public administration reform. Abstract dis. Ph.D. Dnipro. 19 p NAPA under the President of Ukraine. Electronic library. URL: [http://academy.gov.ua/?lang=eng&filtername=&filterautor=&filtertipvid=13&tip=dop&page=78&tipn=library&designtype=academy\\_blue](http://academy.gov.ua/?lang=eng&filtername=&filterautor=&filtertipvid=13&tip=dop&page=78&tipn=library&designtype=academy_blue)
- Nelipa D.** (2014) Adaptation of the civil service of Ukraine to modern world standards. *Scientific Bulletin of the Academy of Municipal Administration: Series "Management".* Vip. 1. 2014.
- Novosyad V. V.** (2012) Features of comparative research in the science of public administration. *Aspects of public administration.* №7 (9).pp.
- On the Concept of adaptation of the civil service institution in Ukraine to the standards of the European Union.** (2004) Decree of the President of Ukraine of March 5, 2004 № 278/2004. URL: <http://zakon4.Rada.gov.ua/laws/scow/278/2004>
- Rudnytsky L.** (1999) Literature with a mission. Word and time. №9.
- Sychova V. V.** (2012) Comparative analysis of models of influence of the institution of political opposition on public administration in European countries. *Theory and practice of public administration.* Vip. 4. pp. 450-459. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu\\_2012\\_4\\_65](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2012_4_65)
- Sushiy O. V., Afonin E. A.** (2016) Archetypes and public administration: challenges and risks of social transformation Ukrainian society. № 2. pp. - URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Usoc\\_2016\\_2\\_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Usoc_2016_2_20)
- Sushiy O. V., Plakhtiy T. O., Afonin E. A.** (2017) Archetypes and Public Administration: Strategies and Mechanisms for Conflict Resolution in the Modern World. Ukrainian society. № 2. pp. 146–157. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Usoc\\_2017\\_2\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Usoc_2017_2_15)
- Tverdokhlib O.** (2017) Retrospective-comparative analysis of public administration of the information sphere of Ukraine. Public administration: improvement and development. №7. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2017\\_7\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2017_7_6)
- Ukrainian school of archetypes.** URL: <https://usarch.org/#/>
- Finikov T.** (2019) Methodology of comparative educational research: monograph of Professor M. Kviak "University in a time of change". URL: <http://www.uera.org.ua/sites/default/files/2019-07/%pdf>
- Chentsov V. V.** (2013) Mechanisms of public administration of customs: a comparative analysis: Doctor of Public Administration. 25.00.02 - mechanisms of public administration. Donetsk
- Shevchenko M.** (2007) Imagology and problems of formation of military-political consciousness of the Ukrainian society in the conditions of manipulation of the historical information. *Military history.* №1-3 (31-330. [http://warhistory.ukrlife.org/1\\_3\\_07\\_8.htm](http://warhistory.ukrlife.org/1_3_07_8.htm)





COMPARATIVISTICS, ARCHETYPICS, IMAGIOLOGY  
AS INNOVATIONS IN THE SCIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION:  
METHODOLOGICAL ASPECTS

**Mykola Lakhizha**, Doctor of Science in Public Administration, Professor, Institute for Training of Public Employment Service of Ukraine, Kyiv, Ukraine

<https://orcid.org/0000-0001-8676-4578>

e-mail: [lahisha@ukr.net](mailto:lahisha@ukr.net)

**Abstract**

*The article considers the problems of improving the methodology of science "public administration" related to the use of innovative areas of research, in particular, comparative studies, archetypes and imagology.*

*The research hypothesis is based on the statement of the dynamism of the science of public administration, which is related to the specifics of the post-communist transformation of society and government, globalization and informatization. Thus, the science of public administration can and should develop only if the methodology of scientific research, the use of modern technologies and the achievements of other sciences are constantly updated.*

*Improving research methodology is considered primarily in the light of globalization and informatization. It is claimed that new technologies allow to set and solve complex scientific problems not only in the technical but also in the humanities. The relative availability of sources and literature due to informatization requires an increase in the culture of working with them. The researcher in the field of public administration should master not only theoretical knowledge in the field of his work, but also master the skills and abilities to work with modern technologies, which significantly expands the possibilities of scientific analysis and generalization.*

*A study of the works of Ukrainian and foreign scientists on the methodology of public administration science, as well as publications in the field of comparative studies. The intensification of the use of innovative technologies of scientific research is noted, their essence and directions of application are characterized. Some examples of such studies are given.*

*It is revealed that the methods of comparative studies are actively used in research, which is primarily devoted to the study of foreign experience, comparison of definitions, approaches and mechanisms. Ukraine has developed its own school of archetypes, which accumulates the achievements of various sciences, uses the work of foreign scientists and seeks to expand the methodological field of archetypal research. The possibilities of imagology are still only partially used, but they provide significant additional tools for understanding the image of power.*

**Keywords:** *methodology, science, public and public administration, innovations, comparative studies, archetypes, imagology, Ukraine.*

*Received:* November 04, 2020

*Approved for printing:* December 28, 2020

*Published:* February 26, 2021

Lakhizha M. (2020). Comparative studies, etypics, imagology and innovation in scientific state governance: methodological aspects. *Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Public Administration*, (13), 45-53. <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2021/13-5/9>

## СОЦІАЛЬНИЙ ЛІФТ ЯК ЗАСІБ РОТАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

**Морозова Аліна**, магістр публічного управління та адміністрування, Київський національний університет імені Тараса Шевченка (Україна)  
e-mail: [alina.morozova20@gmail.com](mailto:alina.morozova20@gmail.com)

Отримано: 04.11.2020

Ухвалено до друку: 28.12.2020

Опубліковано: 26.02.2021

Морозова А. (2020). Соціальний ліфт як засіб ротації державних службовців. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління*, (13), 54-60.  
<https://doi.org/10.17721/2616-9193.2021/13-6/9>

### Анотація

Стаття є дослідженням реформування сфери державної служби України в умовах впровадження інноваційного підходу до відбору спеціалістів. Розглянуто різноманітні трактування поняття «соціальний ліфт» та передумови актуальності його запровадження. Відзначено особливості впровадження соціального ліфту на українському ринку праці. Наголошено на важливості дотримання визначених кроків впровадження нової стратегії відбору державних службовців. Наголошено на наявних проблемах, які заважають впровадженню «соціального ліфту» в українську реальність. Відзначено роль державної еліти в перешкоджанню повноцінному функціонуванню соціального ліфту як інструменту оновлення залучених професіоналів та формування перешкод для досягнення визначених цілей. Наголошено на доцільності забезпечення якісного функціонування соціального ліфту в українській державній службі як гаранта Євроінтеграційних амбіцій.

**Ключові слова:** соціальний ліфт, державна служба, стажування, вакансія, ринок праці, спеціаліст, політична еліта.

### Вступ

Оскільки представники державної еліти, зацікавлені в стабільності, мають свідомо більші можливості, ніж інші верстви суспільства, то в історії українського народу завжди були присутні протиріччя, що виникали через перехід до необхідної стабільності і відмови від соціального ліфту. Це, в свою чергу, призводило до значного зниження ефективності громадських механізмів, і краху суспільства або через соціальний вибух, або через зовнішню експансію. У історії були спроби збільшити мінливість, але це закінчувалося зазвичай виключенням з еліти авторів таких спроб.

В цілому можна сказати, що соціальний ліфт – це необхідний соціальний механізм, але механізм цей складний і суперечливий, тісно пов'язаний з конкретно історичними умовами. Кожна форма соціального ліфту знаходиться під тиском соціальних сил, і тому рано чи пізно руйнується або демонтується, що призводить до деградації еліти, а в кінцевому рахунку – всього суспільства. Тому найважливішим завданням суспільства, що прагне до збереження своєї структури, є модернізація старих і створення нових соціальних ліфтів. Причому в 21 столітті не можна покладатися на автоматичне виникнення соціального ліфту. Необхідним є їх свідоме конструювання та впровадження.

Метою статті є аналіз соціального ліфту як інноваційного інструменту ротації державних службовців в Україні. В ході проведення дослідження доцільним було вирішити наступні завдання: аналіз трактування поняття «соціальний ліфт»; виявлення особливостей функціонування соціального ліфту в Україні; визначення важливості впровадження соціального ліфту в сферу державної служби України.



## Джерела

Державна служба в даній науковій розвідці розглядалась нами як канал (соціальний ліфт) просування до еліти. Аналіз функціонування соціальних ліфтів в суспільстві здійснений в працях П. Сорокіна, Е. Гідденса, Т. Парсонса, С. Ліпсета. Ці проблеми розглядають також вітчизняні науковці А. Акіндінова, Н. Коваліско, В. Новіков, І. Попова, О. Сенюра та ін. Однак, попри широке висвітлення в науковій літературі питань формування та ротації еліт (зокрема, і регіональних) та ролі державної служби як соціального ліфта, частіше за все аналізуються їх інституційні та структурні характеристики, оминаючи суб'єктивний, особистісний рівень.

## Методологія

Методи дослідження в роботі використані такі: пошуковий по наявній методичній та науковій літературі із аналізом знайденого матеріалу, з'ясування причинно-наслідкових зв'язків, систематизація, абстрагування та конкретизація, аналіз документації та результатів діяльності дослідників з проблеми проведеного дослідження.

## Результати

Започаткована Урядом реформа державної служби надає можливість створювати первинний резерв професійної молоді, яка має змогу пройти стажування у центральних органах виконавчої влади, ознайомитися з роботою державного апарату та згодом прийти на державну службу для реалізації своїх ініціатив. Сьогодні державна служба – це соціальний ліфт для найталановитіших, професійних людей, які бачать себе на службі у держави. Ця ініціатива дуже важлива й нагадав про успішну реалізацію проекту «Державотворець», завдяки якій студенти або випускники вузів проходили стажування у органах державної влади, підтримку Академії лідерства, яка долучена до роботи в державному секторі.

Реформа державного управління – це не тільки електронні послуги, діджиталізація, нові процеси. Це формування нової культури. Саме тому українці мають змінювати менталітет, що сформувався у суспільстві, коли чиновник закритий і не має жодних соціальних ліфтів. Не може називатися соціальним ліфтом той механізм вертикальної соціальної мобільності, який не характеризується постійністю функціонування й масовою доступністю.

Варто підкреслити, що соціальний ліфт – це не якісь красиві слова, відірвані від реального життя. Це не просто система працевлаштування й соціальної адаптації молоді. Це – серйозний, а можливо, навіть стрижневий чинник суспільної стабільності, функціонування й виживання держави. І тому є маса прикладів з історії: держави, котрі нехтували чинником соціальної вертикальної мобільності, якими б потужними вони не видавалися, врешті-решт сходили з історичної арени. Вони, якщо й не розпадалися, то переживали бурхливі соціальні перипетії й мусили радикально змінювати суспільний лад.

Важко сказати, чи можливо створити систему надійних соціальних ліфтів на пострадянському просторі, але очевидним є те, що необхідно. Життєво необхідно. Варто визнати, поки що в Росії чи Україні соціальний ліфт можуть збудувати лише олігархи, котрі навчилися мислити масштабно й стратегічно, котрі формують свої плани розвитку не лише короткотермінові, а й на дальшу перспективу. Можна зробити припущення, що не партії демократичного спрямування, а саме соціальні ліфти, збудовані олігархами, стануть тим механізмом, який перетворить нинішній олігархічний капіталізм на соціально орієнтовану ринкову економіку.

Реалізація державної кадрової політики передбачає переорієнтацію державного управління із системоцентричної парадигми на персоноцентричну. У зв'язку з цим доцільно розглядати розвиток системи державного управління як сукупність трансформацій компонентів (цілі, принципи, кадри, структура, функції, методи, технологія, інформація, техніка), процедур діяльності, зв'язків між компонентами та учасниками процесів, уявлень працівників щодо напрямів, темпів та змісту цих змін.

Розвиток компонентів системи і відносин тісно пов'язані, визначальну роль відіграє трансформація останніх: перерозподіл повноважень та відповідальності, зміна широти представлення інтересів учасників обумовлюють необхідність структурної реорганізації, перебудови балансів принципів та методів, оновлення технології і інформації, перепідготовку кадрів тощо (Державна кадрова політика в Україні, 2012, с. 54–55).

Ситуація щодо кадрового потенціалу в системі державного управління в Україні є досить суперечливою. З кожним роком підвищується кваліфікаційний рівень державних службовців, водночас постійно існує потреба у працівниках певних професій, яка з кожним роком збільшується. Щоб підвищити ефективність використання людського потенціалу в системі державного управління в Україні у процесі розроблення методів управління кадровим потенціалом, першочерговими є такі завдання: по-перше, прийняття чітких і прийнятних для практичних цілей критеріїв оцінювання кадрового потенціалу; по-друге, розроблення оптимальної моделі використання кадрового потенціалу як цілісної системи; по-третє, оцінювання впливу складових частин кадрового потенціалу на показники управлінської та виробничої діяльності, по-четверте, досягнення відповідності кількісних і якісних характеристик кадрового потенціалу до цілей і завдань державного управління (Замараєв, 2016).

В українців є серйозні претензії до суб'єктів реалізації нормативно-правових норм, адже європейське законодавство в Україні дуже часто попросту не працює через невиконання, саботаж або вихолощення законодавчих норм. На персоналізованому рівні все ще функціонує пострадянська система «соціальних ліфтів», прив'язана до кланової або особистої відданості, партійної чи персональної лояльності. А кадрові конкурси відбуваються з численними маніпуляціями із заздалегідь визначеними переможцями, що, з одного боку, спричинене тотальною корупцією державного апарату, а з іншого – само по собі також спричиняє зростання корупційних мереж в Україні (Петровський & Радченко, 2019).

В умовах реформ та шляху країни до Європейського союзу необхідно, щоб керівники організацій виявили далекоглядність і визнали високу значимість соціально-психологічного чинника в роботі організацій. Дослідження соціальної мобільності набувають останнім часом все більшого значення щодо висококваліфікованого кадрового забезпечення в різних сферах управління. Актуальність «соціального ліфту» як технології соціальної мобільності є надзвичайно важливим чинником розвитку публічного управління в кризових умовах.

Соціальний ліфт – це суспільний механізм, який відповідальний за відбір у вищі верстви найбільш здібних осіб. Загалом соціальний ліфт виконує три функції: відбір найбільш соціально активних індивідів (підвищує діяльність еліти й, відповідно, усього суспільства); відбір у ряди еліти найбільш здібних представників суспільства із нижчих верств (це сприяє призупиненню соціальних протестів); для людей цінністю стає позиція, яка веде до успіху (Коваліско, 2015).

«Соціальний ліфт» є можливістю для кожної людини без протекції, грошей та зв'язків «вдихнути життя» в свою ідею та розкрити свій професійний талант. Зі сторони особи, яка реалізує свій потенціал – це висока можливість отримати гідну роботу сучасного зразка, обмін досвідом з однодумцями, опрацювання матеріалів міжнародних зразків та досягнення бажаного результату. «Соціальний ліфт», як соціально-психологічний чинник розвитку публічного управління, в умовах, коли існує високий рівень багатокомпонентних напрямів гібридних загроз на рівні національної ідентичності, самосвідомості, сприяє розробці нових цілісних підходів до протистояння та перемоги в цих цивілізаційних змаганнях (Марчак, 2018).

На сьогодні нема одностайної думки щодо розуміння та існування соціальних ліфтів. Одні стверджують, що соціальні ліфти в Україні не працюють і необхідно їх створювати, інші – соціальні ліфти працювали й будуть працювати в будь-якому суспільстві завжди, але ними користуються не всі, хто цього хочуть і достойні підвищення соціального статусу, а частіше ті, хто не гідний цього, але має можливості. Проте якщо в суспільстві існують соціальні ліфти, то кожен із його членів переконаний, що за певних умов він може досягти успіху; суспільство стає відкритим, соціальне самопочуття – позитивним (Коваліско, 2015).

Основною вимогою до механізму соціального ліфту є просування вгору, завдяки особистим якостям, а не зовнішніх ресурсів: знатності, багатства і так далі. Якщо ця вимога не дотримана, то не виконуються як мінімум дві функції: найбільш ефективні не потрапляють до державної служби, і,



залишаючись поза нею, формують тим самим протестний потенціал. Реалізація цієї вимоги призводить нас ще до чотирьох параметрах, необхідним для успішного функціонування соціального ліфту.

Наявність максимально прописаної формалізованої процедури соціального просування, яка мінімізує вплив носіїв зовнішнього ресурсу. Наявність сильного «внутрішньо елітного» суб'єкта, зацікавленого в функціонуванні такої процедури і гарантує її реалізацію. Інакше державна еліта, яка прагне зберегти своє становище, швидко обезцінить процедуру.

Наявність механізму доступу кожного гідного, в ідеалі – кожного, хто бажає до участі в процедурі і до ресурсів, необхідних для цієї участі: в певних випадках це матеріальні ресурси, в інших – освіта, також просто можливість безперешкодного пересування по території країни. Причому механізм повинен бути тотальним, тобто доступним кожному.

Оскільки громадська структура має форму піраміди, то при будь-якої конструкції соціального ліфта, не кожен працівник зможе стати керівником. Тому соціальний ліфт повинен мати ще й пропагандистський ефект, створюючи у людей віру, що будь-який гідний претендент отримує заслужене положення, а той хто не отримує – той не вартий. Проблема нереалізованості людини опускається з соціального рівня на суб'єктивний. Тим самим блокується виникнення протестного потенціалу.

Скористатися соціальним ліфтом мають право всі без винятку групи населення. Відсутність у нашому суспільстві впевненості в тому, що професіоналізм та соціально відповідальна поведінка будуть винагороджені, веде до соціальної апатії населення, озлобленості проти багатих і недовіри до влади. Результат непрацюючого соціального ліфта – зниження соціального самопочуття, зростання соціальної напруженості, протестів, поява різного роду радикальних угруповань, загострення міжнаціональних відносин тощо (Коваліско, 2014, с. 60).

Символи статусу виконують низку важливих функцій у суспільстві. Так, за їхньої допомоги індивіди ідентифікують статуси – чужі й власні, а також належність до відповідної страти чи соціальної групи. Тому контроль за символами є водночас контролем за поведінкою індивідів та груп, а нагородження символами – позитивною санкцією за виявлену активність.

Стажування в органах місцевого самоврядування – соціальний ліфт для перспективної української молоді. Вони – це потужний потенціал для зрушень, якого потребує місцева влада. Навіть, якщо не всі в майбутньому працюватимуть у місцевому самоврядуванні, набуті під час стажування знання стануть у нагоді на інших ділянках.

Механізм соціального ліфту передбачає просування індивіда, виходячи з прояву ним певних якостей та накопичення досвіду. Говорячи про характеристики, які, на думку інформантів, допомогли їм просуватися вгору кар'єрною драбиною, слід зазначити такі, як комунікабельність; гнучкість у роботі з керівництвом; ініціативність; активність; старанність; професіоналізм; впевненість у своїх силах; чесність; справедливість; лідерські якості та бажання зробити кар'єру, тобто самореалізуватися.

Сьогодні для українського суспільства характерні такі виклики та загрози, як дискредитована цінність людського потенціалу порівняно з іншими ресурсами, диспропорційність його розвитку у межах країни та зростання депресивних регіонів, послаблення ролі соціальних ліфтів, загострення проблеми мотивації саморозвитку, різноманітність оцінювання якості поведінки особистості, відсутність науково обґрунтованої методологічної основи управління формуванням та розвитком людського потенціалу загалом, а також концептуальна невизначеність спрямування майбутнього суспільного розвитку – усе це ті проблеми, науковий аналіз яких дозволяє забезпечити нову якість управлінського впливу на людські ресурси та суттєво посилити роль держави в досягненні нових стандартів життя громадян [1]. Нові стандарти якості життя громадян – новий рівень суспільного розвитку, пов'язаний насамперед із процесом політичних, правових, управлінських, соціальних, культурних трансформацій системи державної служби.

Процес запуску механізму «соціального ліфту» в Україні має включати такі першочергові кроки:

1. Створення владою умов (нормативно-правове, організаційне, матеріально-технічне забезпечення) для успішної та ефективної самореалізації, розвитку інноваційного потенціалу молоді та його використання для добробуту суспільства, інтересів держави.

2. Підтримка молодіжних ініціатив у науковій, творчій, громадській та підприємницькій сферах (семінари, лідерські тренінги, форуми, творчі конкурси, наукові олімпіади, змагання), інформування



через засоби масової інформації та залучення до участі у них широкого кола представників активної молоді.

3. Створення дієвих кадрових резервів при усіх органах державної влади, їх співпраця з вищими учбовими закладами для залучення кращих випускників до роботи у державному секторі України, забезпечення можливості вступати на державну службу поза конкурсом громадянам, які здобули вищу освіту за спеціальністю «Державне управління» (внести відповідні зміни до Закону України «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів).

4. Створення умов для навчання у кращих світових вузах здібної молоді (за рахунок коштів фондів / підприємств / організацій, найбагатших людей України), з умовою їх обов'язкового повернення назад та подальшої роботи, впровадження здобутого ефективного досвіду у вітчизняному державному управлінні.

5. Включення до навчальних програм у старших класах загальноосвітніх шкіл та вузах в якості факультативного предмета «Основи державного управління» з метою виховання ефективних державних діячів – державно-управлінської еліти ще в учбових закладах (Попадюк, 2012).

Під час стажування молодь ознайомиться зі специфікою роботи виконавчих органів ради, положеннями та статутами, із законодавчими та нормативними актами, які регламентують роботу виконавчих органів міської ради, підприємств, установ та організацій, проходження курсу навчання з діловодства тощо.

Державна служба має стати доступною для молодих здібних фахівців з інноваційним мисленням та знаннями, лідерськими здібностями, лауреатів премій та переможців професійних конкурсів. Сьогодні, через складний процес бюрократичних процедур при прийнятті на державну службу, низький рівень оплати праці її спеціалістів, талановита молодь не сприймає державне управління як пріоритетний напрям своєї професійної кар'єри, а тому обирає інші шляхи, часто емігрує за кордон. Про це свідчать десятки вакантних посад у органах державної влади різних рівнів, своєчасне незаміщення яких безумовно впливає на якість виконання передбачених законом функцій відповідною державною установою.

Соціальні ліфти є необхідним та важливим механізмом, що сприяє відтворенню структури суспільства. Визначений механізм є складним і дещо суперечливим, він тісно пов'язаний з конкретно-історичними умовами. На кожен форму соціального ліфта чиниться певний тиск соціальних сил. В результаті, може руйнуватись чи демонтуватись, внаслідок чого відбувається деградація державної еліти, а в кінцевому підсумку – всього суспільства. Тому серед важливих завдань, які сприятимуть збереженню соціальної структури є модернізація старих та створення нових соціальних ліфтів. Враховуючи усі тенденції сьогодення не потрібно покладатися на їхнє автоматичне виникнення, а варто свідомо їх створювати та впроваджувати. Ефективність функціонування соціального ліфта значною мірою залежить від обраної людиною стратегії досягнення персональної службової, професійної чи суспільної кар'єри.

### **Дискусія та висновки**

Отже, соціальний ліфт один з найважливіших механізмів суспільства. Він втягує в державну службу активну частину населення, підвищує ефективність діяльності державного апарату, запобігає накопиченню протестного матеріалу в низу соціальної піраміди, і перетворює світоглядну позицію людей в громадську цінність. Але механізм соціального ліфта складний і суперечливий. Він знаходиться під постійним тиском державної еліти, яка прагне його відключити, і тим самим максимально продовжити своє привілейоване становище. Тому кожен конкретний соціальний ліфт існує лише певний час, після чого ламається. Що стає причиною деградації суспільства. Тому суспільство повинно постійно стежити за станом цього механізму, і в разі потреби модернізувати його або створювати новий.

Найбільш актуальна ця проблема для сучасної України. Соціальний ліфт в області державної служби обмежений зверху, і не розрахований на просування людей здатних продукувати нове. А, отже, вносить в політику не зовсім ту ціннісну основу. Вирішити цю проблему може лише держава, яка здатна свідомо сформувати і запустити новий механізм вертикальної мобільності в державній сфері. Не менш



важливим є створення такого ж механізму в галузі державного управління. Інакше ні ефективної державної служби, ні ефективної держави ми не отримуємо. Так як успіхом будуть користуватися не ті, хто працює на досягнення спільних цілей, а ті, хто працює всупереч їм.

### Бібліографія

- Гребоножко Є. П.** (2018) Концептуалізація європейського досвіду формування людського потенціалу в системі державного управління: можливості для України (на прикладах Польщі, Німеччини та «вестмінстерської» моделі Великобританії). *Теорія та практика державного управління*. № 2. С. 242–249.
- Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку** / авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. 2012. Київ: НАДУ. 72 с.
- Замараєв А. В.** (2016) Людський потенціал в системі державного управління в Україні: першочергові завдання і способи вирішення. *Теорія та практика державного управління*. № 3. С. 44–48.
- Коваліско Н. В.** (2014) Соціальний ліфт як чинник структурування сучасного українського суспільства. *Український соціологічний журнал*. № 1–2. С. 59–64.
- Коваліско Н. В.** (2015) Специфіка й механізми функціонування соціальних ліфтів у сучасному суспільстві. *Актуальні проблеми філософії та соціології*. № 6. С. 79–82.
- Марчак Ю. О.** (2018) «Соціальний ліфт» як чинник впливу на розвиток публічного управління. Публічне управління в Україні: теорія, практика, інновації. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2018-3/doc/2/2-14.pdf> (дата звернення: 20.10.2020).
- Петровський П. М., Радченко О. О.** (2019) Теоретико-методологічні основи забезпечення легітимності публічної влади в сучасних умовах України. *Ефективність державного управління*. № 2 (59). Ч. 1 С. 29–40
- Попадюк Н. І.** (2012) «Соціальний ліфт» як механізм формування державно-управлінської еліти України. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління*. №1. С. 296–304.

### References

- Grebonozhko E. P.** (2018) Conceptualization of the European experience of human capacity building in the system of public administration: opportunities for Ukraine (on the example of Poland, Germany and the “westminster” model of Great Britain). *Theory and Practice of Public Administration*. No.2. PP. 242–249.
- Kovbasuk J. V., Vashenko K. O., Surmin J. P.** (2012) Public personnel policy of Ukraine: matter, current status and future development. Kyiv. PP. 72
- Zamaraiev A. V.** (2016) The human potential in the system of public administration in Ukraine: priorities and ways of solutions. *Theory and Practice of Public Administration*. No. 3. PP. 44-48.
- Kovalisko N. V.** (2014) Social elevator as a structing of modern Ukrainian society. *Ukrainian Sociological Journal*. No. 1-2. PP. 59-64.
- Kovalisko N. V.** (2015) Specificity and mechanisms of functioning of social mobility in modern society. *Current problems of philosophy and sociology*. No. 6. PP. 79-82.
- Marchak J. O.** (2018) "Social elevator" as a factor influencing the development of public administration. Public administration in Ukraine: theory, practice, innovation. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2018-3/doc/2/2-14.pdf>
- Petrovskiy P. M., Radchenko O. O.** (2019) Theoretical and methodological foundations for ensuring the legitimacy of public authority in modern conditions of Ukraine. *Efficiency of public administration*. Vol. 59. No. 2. Part 1. PP. 29-40.
- Popaduk N. I.** "Social elevator" as a mechanism of state-administrative elite formation in Ukraine. *Scientific Bulletin of the Academy of Municipal Administration. Series: Management*. No. 1. PP. 296-304.



## SOCIAL ELEVATOR AS A MEANS OF ROTATION OF GOVERNMENT EMPLOYEE

**Morozova Alina**, master of Public Administration, Taras Shevchenko National University of Kyiv (Ukraine)  
e-mail: [alina.morozova20@gmail.com](mailto:alina.morozova20@gmail.com)

### Abstract

*The article is a study of reforming the civil service of Ukraine in terms of implementing an innovative approach to the selection of specialists. Various interpretations of the concept of "social ladder" and the prerequisites for the relevance of its introduction are considered. The peculiarities of the introduction of the social ladder on the Ukrainian labor market are noted. The importance of the following the certain steps in the implementation of the new strategy for the selection of civil servants was stressed. Emphasis is placed on the existing problems that hinder the introduction of the "social ladder" in the Ukrainian reality. The role of the state elite in preventing the full functioning of the social ladder as a tool for updating the professionals involved and creating obstacles to achieving certain goals is noted. Emphasis is placed on the expediency of ensuring the quality functioning of the social ladder in the Ukrainian civil service as a guarantor of European integration ambitions.*

**Keywords:** social ladder, civil service, probation, vacancy, labor market, specialist, political elite.

Received: November 04, 2020

Approved for printing: December 28, 2020

Published: February 26, 2021

Morozova A. (2020). Social elevator as a means of rotation of government employee. *Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Public Administration*, (13), 54-60. <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2021/13-6/9>



## IMPACT OF THE BUSINESS MINDSET ON STUDENT PERCEPTIONS OF THE NON-COMPETE AGREEMENT

*Lester C. Reams, JD, DPA MPH, Associate Professor Department of Business, Mount Saint Mary's University, Los Angeles, California USA (USA)*

<https://orcid.org/0000-0002-6883-7072>

e-mail: [lester.reams6@gmail.com](mailto:lester.reams6@gmail.com)

Received: November 04, 2020

Approved for printing: December 28, 2020

Published: February 26, 2021

Raems L. C. (2020). Impact of the business mindset on student perceptions of the non-compete agreement. *Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Public Administration*, (13), 61-69. <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2021/13-7/9>

### Abstract

*One of the major tasks of the Business Law course is the acquisition and right application of legal concepts by business and public administration students. This article makes an insight into the inconsistency exposed through surveying the students' opinions on non-compete agreements. The study bases on the hypothesis that the business mindset which dominates American society influences the students' perception of this legal concept. Pursuing the aim to unveil the cognitive factors influencing the students' perception, the author traces the formation and historical dynamics of the concept of business mindset in the US, and its influence on popular attitudes to legal concepts resulting in the positive perception of non-compete agreement. Contributing to such positive perception was creation of a delusional myth compensating for the harsh reality of capitalism and euphemizing the words 'capitalism' and 'capitalist'. The author offers actions to address students' perception, in order to bring their subjective views and attitudes in compliance with legal reality and scientific worldview.*

**Keywords:** *business mindset, popular attitude, perception, non-compete agreement, business law, education for business and public administration, euphemizing*

### Introduction

In my business law courses, I have asked a simple discussion question regarding the non-complete agreement in employment contracts with the idea that such a restriction would not be favored by my students, since capitalism promotes the use of competition. Hence, if an employee works for a company, gains skills, and wants to make more money. He or she should have the freedom to leave that job if the employees' current employer cannot pay more to keep the employee. To my shock the students argued that the business must protect itself by using these agreements and the employee should be restricted. Yet, personally, there was a split where some would not be upset if their job restricted them. While others indicated that they would be upset if their job restricted them. Where did this come from and what has happened to the notion of competition? Therefore, the **aim of this article** is to determine what has influenced the public's perception that has change the students' perspective on the non-compete agreement.

In order to determine what has occurred in the student perception, this article will discuss the following **research objectives** (1) identify and review the history of the business mindset; (2) determine how this Business Mindset Influenced Perceptions of Business 90s and 2000s, competition and created a myth; (3) describe and review the history of the non-compete agreement along with the factors that caused the non-compete clause to evolve; (4) identify the actions taken to address the non-compete agreement and (5) actions that may be taken to address students' perception.

## Methods

Interdisciplinary in its nature, this study employs a complex methodology combining cognitive research methods such as observation, survey, historical and synchronous analysis of concepts, with legal analysis and commentary, case studies and interpretation, along with multidisciplinary review of literature.

In surveys and observational studies, the research cohort was composed of approximately 100 MBA students, including full-time and part-time students (working adults) who were preparing to graduate as managers. Their attitudes and perceptions were studied through observation of their behaviors and reactions during class discussions, through interviews and focused surveys. The obtained results that were analyzed and interpreted were based on legal concepts and theories that allowed the author to formulate conclusions and recommendations to address the students' perceptions of the non-compete agreement.

## The study

The core concept of this study – that of MINDSET is defined as a set of assumptions, methods, or notions held by one or more people or groups of people ("Mindset," 2020); a person's way of thinking and their opinions (Cambridge Dictionary, n.d.). A mindset can also be seen as arising out of a person's world view or philosophy of life (Funk, 2001); it is defined in dictionaries as "a fixed mental attitude or disposition that predetermines a person's responses to and interpretations of situations" (The Free Dictionary), "the ideas and attitudes with which a person approaches a situation, especially when these are seen as being difficult to alter. (World English Dictionary: quoted from: Sources of Insight).

Variably conceptualized across disciplines (French, 2016), the concept of mindset is associated with individual and collective perceptions, beliefs, attitudes, worldview, motivation, decision-making, and action (Gollwitzer, 2012). The types of mindsets explored by cognitive psychologists are classified based on different criteria, depending on the author's research focus: growth mindset vs fixed mindset (Dwek, 2007), deliberative mindset vs the implemental mindset (Gollwitzer, 2012; Doerflinger & Gollwitzer, 2020) etc.

The focus of this research is on the formation and core features of the BUSINESS MINDSET as an important distinctive value of the American society which for centuries has driven its development as well as perception and interpretation of events and the respective actions.

Peter M. Gollwitzer views mindsets as "various modes of information processing at different phases of goal pursuit" (NYU, 2020, para. 4). Studying the perceptions of the MBA students and their attitudes to various legal concepts important for their future employment and business activities, we expected that, aspiring towards the goal of gainful employment and successful competitive career, the students should have a positive attitude to laws protecting employees' rights and granting them more freedom of career choices in the future.

Surprisingly, while discussing the meaning of non-compete agreement in the employment contracts, it was discovered that students were almost unanimously on the side of the employer and not the employee. Approximately, 87% of all answers stated the positive or tolerant perception of non-compete agreement.

Below are some examples of the students' answers:

**Student 1:** *"The business must protect itself by using these agreements and the employee should be restricted"*.

**Student 2:** *"The agreement is fine and they should be available to any employee that deals with sensitive information"*.

**Student 3** *"I don't think I would be upset if I had to sign a non-compete agreement for a year"*.

**Student 4:** *"I would not be upset if a prospective employer asked me to agree to a one-year covenant not to compete as long as I understand the reason behind it. Understanding the non-compete agreement will help me to run a business of my own one day"*.

**Student 5:** *"It doesn't seem fair to train your star workers to greatness then have them run off to your competitor because they are offered a higher salary"*.

This perception prevailed despite the fact that the students were explained in their Business Law course that in certain jurisdictions non-compete agreements have been deemed unenforceable as a result of their negative impact on the economy (Martinez, 2020).





We hypothesized that the students' positive perception of non-compete agreements, which contradicts both their interests and legal reality, roots in the deeper structures of their mind governing their attitudes and channeling their perception in a particular way. This prompted making a specialized insight into the formation and development of the business mindset which determines the perception of business-related notions, behaviors, decisions etc. The results of this study and their discussion are presented below.

## **Results and Discussion**

### **History of the Business Mindset**

A business is an organization which seeks to make a profit through individuals working toward common goals (Pride, Hughes, and Kapoor, 2015). The Business mindset is a way of thinking that enables a person to uncover and see problems as opportunities, and then turn those opportunities into a business. It is an understanding that everything around us is the result of someone having an idea and then executing it (Nastor, n.d.). It is unclear who or when the use of the term "Business Mindset" began. However, it began to be heavily marketed in conjunction with workshops that trained people on becoming successful entrepreneurs. Catch phrases such as business spirit, business mentality also appeared as well. The use of this term may have been encouraged with the success of Carol Dweck's 2007 book "Mindset: The New Psychology of Success (Dweck, 2007).

Unfortunately, the definition of Business Mindset may provide a clue on the reason the non-compete clause/agreement was incorporated in standard employee contracts. Understanding this mindset may show the actions needed towards creating and maintaining a business. To determine this, the author will review the historical business behavior, business ethics theories, level of power and the perception of business in the United States.

In his book "The Age of Betrayal" (2007) Jack Brady indicated that it was not until after the civil war, during the United States' industrial revolution, that the influence of business would take place. This revolution was known as the Gilded Age which began in 1870 and ended in 1900. The term Gilded Age was used by historians in the 1920s, who took the term from one of Mark Twain's lesser known novels, *The Gilded Age: A Tale of Today*, 1873 (Brady, 2007). It was during this time that the United States' business mindset was firmly established through the Gilded Age robber barons James J. Hill, Henry Ford, Andrew Carnegie, Cornelius Vanderbilt, and John D. Rockefeller and others. Brady pointed out that although the industrialization of the United States brought wealth to a handful of people, this industrial revolution left the remaining citizens to struggle as wage laborers. John Naughton (2012) summed up the behavior and mindset of business when he stated: "In addition to building a modern industrial state, these gents amassed huge fortunes for themselves using a raft of dubious techniques, including fraud, stock-dilution, the bribing of corrupt politicians, the creation of secret cartels (ironically called "trusts") and the ruthless exploitation of poorly paid, non-unionized workers – which is why Matthew Josephson dubbed them "robber barons" in his book of the same title" (Naughton 2012, p. 5-6).

Since the Gilded Age, the wealthy have managed to stay in power to protect their own self-interest either through money, lobbying or becoming politicians. While this has been beneficial for the wealthy, small and medium size businesses have not had the opportunity to participate unless they have become members of organizations that represent their interest, such as local Chamber of Commerce or business associations. Unfortunately, large corporations are also members of these organizations as well, which tends to drown out the smaller businesses' voices. One aspect that is encouraged by large corporations and business consultants is that small and medium size business owners incorporate tools and approaches that have been used by corporations so that small or medium size businesses can protect their self-interest and maximize their profits as well.

During the 21<sup>st</sup> Century there has been an attempt to redefine the business mindset as a way of thinking that enables a person to uncover and see problems as opportunities, and then turn those opportunities into a business. It is an understanding that everything around us is the result of someone having an idea and then executing it (Nastor, n.d.). In the light of this redefinition, Naughton (2012) concluded that new tech moguls



such as Mark Zuckerberg, Jeff Bezos and others may look cool and have soothing bedside manners, but in the end these guys are in business not just to make money, but to establish sprawling, quasi-monopolistic commercial empires. And they will do whatever it takes to achieve those ambitions” (Naughton 2012, p. 5). Therefore, the business behavior of using a non-compete clause or agreement would be one tool that would be a benefit to business based on the business mindset.

### **How this Business Mindset Influenced Perceptions of Business 90s and 2000s, Competition and Created a Myth**

Now that the behavior of the concept of Business Mindset has been established through historical observation, it is important to determine the influence such a mindset had on the perception of business in the 90’s and 2000’s. Assessing this influence will assist in answering the question, where did the notion come from that business must protect itself by using these agreements to restrict employees? Even more important, what has happened to the notion of competition?

#### Business in the 90’s

Prior to the 90’s and 2000’s businesses were organized as Command and Control organizations based on the scientific management approach developed in 1910 by Frederick Taylor and Alfred Sloan. In his book “The Principles of Scientific Management”, Taylor asserted that productivity would increase by optimizing and simplifying of jobs. He added that workers and employers must work together (Taylor, 2014). Dichter (1992) provided an assessment of command and control and indicated the following.

“The Command and Control (C&C) organization, at its peak, was a highly refined system predicated on stability and forged by a particular set of technological, market, and demographic forces. Single purpose machinery, stable mass markets, and a semi-skilled workforce were all mutually supporting. Together they shaped a predominant strategy of standardized, high-volume production and a C&C organization. The essence of a C&C organization is the separation of decision making and implementation: managers and staff make decisions; middle managers transmit and coordinate; workers implement.” (Dichter, 1992, p 2)

Based on this description, the business mindset of “Command and Control” was a departure from the mindset of the “Robber Baron” where there was an emphasis on collaboration at all levels instead of exploitation. Unfortunately, the true implementation was a top-down management where all decision making was made at the top and that each employee was compartmentalized into specific role with little collaboration. This approach lasted from 1910 to 1989 and provided a methodical growth for each generation of business leaders.

Unfortunately, by the 1990, Dichter stated that markets had fragmented requiring faster response time to maintain customers. He added that technological changes had improved where the capturing manipulating and transmitting information electronically allowed decision to be made faster without losing focus or control (Dichter, 1992). The overall shift in the 90 was to provide value to the customer. The 90 also revealed a change in labor where the workers were better educated and demand greater participation and variety in their jobs. There was a feeling of optimism because of opportunity to change from the Command and Control mindset to something new. This period also maintained the business dynamism of a healthy economy where businesses are created and destroyed but in the process there is an environment of competition. This environment results in the consumers benefitting from new ideas and low prices. Unfortunately, as the 1990 progressed, the business dynamism began to slow down. Wessel (2018) asserted that the slow down began in the retail sector with the appearance of Walmart. He observed that although the number of retailers starting up and dying off plunged, the industry became more productive. He dubbed this “the Walmart effect,” (Wessel, 2018).

#### Business in the 2000’s

By the 2000’s the Walmart effect had permeated to other business industries such as airlines, beer,



pharmaceuticals and hospitals. These industries wielded market power in ways that prevented rivals from emerging and thriving. The winners were winning bigger, while the number of new start-ups was falling. Much of this is not because of the creation of unique products or innovation, but because of the return to the anti-competitive behavior and mindset that began in the Gilded Age. In its new iteration, the focus of this behavior/mindset allows a firm or group of firms to restrict inter-firm competition to maintain or increase their market and profits without providing goods and services at a lower cost or of higher quality. But, as mentioned earlier, this behavior/mindset is not just to make money, but to establish sprawling, quasi-monopolistic commercial empires.

### The Message/Myth-Job Creators

In 2011, Moody (2011) stated that a Republican political consultant named Frank Luntz began advising republican politicians remove the word capitalism and related words surrounding wealth as result of the Occupy Wall Street movement. This movement caused Americans to negatively view capitalism. The word “Capitalism” would be replaced with either “economic freedom” or “free market”, and “job creator” would replace Entrepreneur. These and other replacement words were shared with Republican elected officials in various states and the media which would then share the words with the public (Moody, 2011). Because of the actions by Luntz the myth surrounding the wealthy being job creators was started. Johnson (2013) has stated: “Capitalism is a system organized around the single-minded pursuit of wealth. Business is simply a way of turning wealth into more wealth...the simple truth that creating jobs is not now and never has been what capitalism is about. Capitalism has never been about the well-being of anyone but the capitalist and their relations unless caring about people or families or communities can in some way enhance the bottom line” (Johnson, 2013). Hence, the more money they received the more jobs they would create. Although it was a myth, this thinking tended to be adopted by new business owners as a way of supporting their community.

Blodget, (2013) added that to suggested that the “Rich” alone are responsible for the jobs that sustain the other 300 million Americans is the height of self-importance and delusion. Both Blodget and Johnson conclude that the real job creation is due to a healthy economy that pays and supports middle-class consumers. Blodget stated that a healthy economic ecosystem surrounding the company starts with the company's customers where the company's customers buy the company's products. This, in turn, channels money to the company and allows the company to hire employees to produce, sell, and service those products. If the company's customers and potential customers go broke, the demand for the company's products will collapse. When this occurs, the company's jobs will disappear, regardless of what the entrepreneurs or investors do to avoid the problem (Blodget, 2013). Johnson (2013) concluded by summarizing that the image of the wealthy as job creators is a myth, a myth that goes unchallenged in no small part because their wealth gives them tremendous power. He observed that they seem so fond of reminding us (the public), they can always decide to withhold their wealth or go somewhere else and leave us high and dry with no jobs at all. Johnson (ibid) adds that the public is supposed to keep quiet and not challenge that power, or at least not too strongly or for too long, lest they become annoyed. Johnson concluded with a question when he indicated: “This is the reality behind the myth, and so we must answer, which will it be?” (Johnson, 2013 para 19)

Thus, through conceptual analysis of BUSINESS MINDSET and historical observation of the formation and evolution of this concept we may conclude that, partially due to its transformative influence on the economy, partially through deliberate creation of a myth, businesses and business owners have come to be conceptualized as benefactors of the society: creators of social wealth, jobs, etc., on whom the rest of the society depend for their well-being. The creation of this 'mythologized' concept has been greatly supported by the wealthy accumulating political power, as well as consultants and media controlled by them. Mere euphemization of language expressions *capitalism* as “economic freedom” or “free market”, *capitalist* as “job creator” resulted in enhancing positive attitudes and perception of business and negative attitudes to anybody/anything that counters or threatens them, and, therefore, the well-being of the whole society. Such an attitude, in our opinion, determined the perception of non-compete agreement/clause as a tool for the businesses to protect themselves.

As has been shown above, the delusional myth compensates for the harsh reality of capitalism allowing business owners to use it to justify any tool to maintain wealth, power and control. Hence, it can be concluded

that the use of non-compete agreement/clause is a symptom of the business mindset which is an element of the capitalist culture. When connecting the points just mentioned to my students' reaction that "business must protect itself by using these agreements and the employee should be restricted," the origins of their responses appears to be perpetuated by the replacement of capitalism with friendlier terms to protect business behavior.

#### History of the Non-compete Agreement

The non-compete agreement was not established until the landmark decision of *Mitchel v. Reynolds* handed down in 1711 which created the framework for the enforcement of restraint of trade. Prior to this decision, the common law did not enforce non-compete agreements because of the restrictions such laws would have on trade. The *Michel v Reynolds* case provided the framework on how such restriction could be applied in different areas of business.

In modern times, Bennett (2018) indicated that the traditional use of the non-compete agreements were included in "contracts for white-collar executives or other high-profile employees who might have access to company trade secrets or develop personal relationships to clients" (Bennett, 2018 para 6). Kelton (2019) adds that normally a non-compete agreement includes specific clauses stating that the employee will not work for a competitor after his or her employment has ended. (Kelton, 2019). There was the fear of the business owners that the owner's secrets would be used by the business owner's competitor should the executive or high-profile employee leave and get hired at another company. Often with executives or high-profile employees the business would include a "golden parachute" written into the employment contract. Berman (n.d.) has stated that the "golden parachute" was not simply a lump sum of money representing gratitude for how long you've worked, but ensure that the executive or high-profile stay out of work environment for a designated length of time such as one to two years. (Berman, n.d. p 1). This would change in later years.

#### Non-Compete Agreement Evolution

Bennett (2018) stated that the evolution of the non-compete agreement occurred after the great recession (Bennett 2018). It was during this period where jobs were hard to come by and workers had less leverage to negotiate the terms of their employment. As a result, non-compete clauses started appearing in contracts for workers in low-wage or middle-income jobs (ibid.). The explanation for their inclusion into such contracts was that the non-compete agreement/clause was needed to protect business secrets. In books and literature as well as other media the notion of the non-compete clause was shared so that when new entrepreneurs began business, they understood that non-compete agreement/clause was a common tool of the business culture, or just part of "doing business". This made the practice honorable and acceptable when discussed with the general public. Bennett (2018), citing Jonathan Poland identified the real reasons when he stated the following: "This is about money and greed. Companies use non-compete agreements/clauses to lock up talent, restrict employee mobility and suppress wages and corporate law firms to generate hundreds of millions of dollars in revenue every year from prosecuting bogus non-compete agreement/clause cases." (Bennett, 2018, para 5) In addition, Sorenson and Marx (2016) indicated that workers subjected to non-compete agreements/clauses have experienced less career flexibility, earn less, and may need to move to a different industry or state to find employment, resulting in additional stressors for the employee. They added that non-compete agreements/clauses place restrictions on entrepreneurship which is essential for innovation and economic growth. (Sorenson and Marx, 2016) Hence, supporting the business mindset that is based on the harsh reality of capitalism enabled the non-compete agreements/clauses to evolve into a tool to maintain wealth, power, and control.

#### Action Taken to Address the Non-compete Agreement.

There have been state and federal actions taken to address the non-compete agreement. These actions vary from state to state. Martinez (2020) indicated that the enforcement of non-compete agreements is governed by state common law. He added that each state has enacted statutes that govern the use and limitations of such agreements. Martinez concluded that in certain jurisdictions, non-compete agreements have been deemed unenforceable as a result of the impact it has on the economy. For example, non-Compete agreements are unenforceable in California. Yet, in other jurisdictions the use of non-compete agreements is restricted to the sale of business. This occurs in North Dakota and Oklahoma. Finally, there are a number of states, such as Illinois, Maine, Maryland, New Hampshire, Rhode Island, and Washington where employers are prohibited from using





non-compete agreement with low-wage workers.

The federal actions that have been taken have occurred through the U.S. Department of Justice Antitrust Division (“DOJ”) and the Federal Trade Commission (“FTC”). Martinez (2020) points out that both organizations have focused significant attention on competition in the labor markets. Martinez added that three years ago, the DOJ announced a significant change in enforcement policy, warning corporations and executives that, going forward, it would scrutinize and even criminally prosecute “naked” no-poach and wage-fixing agreements between competing employers. Finally, Martinez indicated that the FTC held a workshop to explore an FTC rule that would significantly limit or perhaps even eliminate the use of workplace non-compete agreement/clauses in employment agreements or standalone restrictive covenant agreements. All these decisions of governmental agencies demonstrate that federal and state laws aim to support competition in the labor markets, while non-compete agreements are deemed restricting for an individual employee, and ultimately harmful for the economy.

## Conclusions

The concept of BUSINESS MINDSET has historically appeared in the course of industrial revolution as the faculty of mind to uncover and see problems as opportunities, and then turn those opportunities into a business, which gave it an undoubtedly positive flavor. In the course of its historic development in 90's and 2000's, the positive attitude to this concept was supported through deliberate creation of a myth that business and business owners are benefactors giving social wealth, jobs, etc., to the rest of the society. This was achieved, inter alia, through euphemization of language expressions: *capitalism* as “economic freedom” or “free market”, *capitalist* as “job creator” etc. As a result, negative attitudes appeared to anybody/anything that counters or threatens business, and, therefore, the well-being of the whole society.

The non-compete agreements in employment contracts appeared with the aim to protect the company's trade secrets from being stolen by competitors through high-rank executives or employees and began to be viewed as a normal business practice. But after the great recession when the unemployment was very high, they started to be included into the contracts for low-wage or middle-income workers because the latter's negotiation power was limited. On the other hand, state and federal laws emerged that restricted the use of non-compete agreements because these agreements/clauses restrained competition in the labor market. This is done to promote the growth and health of the economy.

However, the MBA students in our study showed a positive perception of non-compete agreement/clause. Such perception, in our opinion, is determined by the dominance of the business mindset where businesses are perceived as supporters and benefactors of the society and therefore should be protected.

This exposes a broader problem of the dominance of popular worldview (common truths and beliefs) over the scientific worldview (laws established and proved by research, government regulations based on scholarly opinions etc.). One of the major tasks of education, including business education, is cultivating the students' scientific worldview, to make them real professionals guided in their professional decisions and activities by scientific knowledge of laws, as well as law-abiding citizens. Therefore, we implemented a series of actions to address students' perception of non-compete agreement/clause in employment contracts.

### Actions that may be taken to address students' perception

Based on the results of our study, the best approach to address the students' perception is to provide more assignments that show the problems and economic effects of the use of non-compete agreements/clauses. Such assignment would include:

1. Discussion Questions that ask the student to research issue and court action that addressed non-compete agreements.
2. Papers that require the student to review cases that provide the pros and cons of using non-compete agreement.
3. Simulations that show the impact of non-compete agreements on the business and community.
4. Classroom role plays or debates so that the class can gain insight on the impact of non-compete agreements.

By taking these steps, students will gain a well-rounded understanding of non-compete agreements.



## References

- Brady, J** (2007) *Age of Betrayal: The Triumph of Money in America, 1865-1900*, PenguinRandom House New York City, 1-707.
- Bennett, J** (2018) Noncompete Clauses: They're not Just for Executives Anymore, The Guardian, Retrieved October 26, 2020 <https://publicintegrity.org/inequality-poverty-opportunity/noncompete-clauses-theyre-not-just-for-executives-anymore/>
- Berman, H.** (n.d.) Things to Know About 'Golden Parachutes' FairyGodBoss Retrieved from <https://fairygodboss.com/career-topics/golden-parachute>
- Blodget, H** (2013) Sorry, Folks, Rich People Actually Don't 'Create The Jobs' Business Insider Retrieved from <https://www.businessinsider.com/rich-people-create-jobs-2013-11>
- Cambridge Dictionary** (n.d.) Mindset. In: *Dictionary.cambridge.org*. Retrieved December 17, 2020, from <https://dictionary.cambridge.org/us/dictionary/english/mindset>
- Dichter, S. F.** (1992). The Organization of the '90s. Mckinsey p. 2. Retrieved from <https://www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/the-organization-of-the-90s>
- Doerflinger, J. T., & Gollwitzer, P. M.** (2020). Emotion emphasis effects in moral judgment are moderated by mindsets. *Motivation & Emotion*. Retrieved from <https://doi.org/10.1007/s11031-020-09847-1>
- Dweck, C** (2007) *Mindset: The New Psychology of Success*. Random House publishing, New York City.
- Kelton, W** (2019) Non-Compete Agreement. *Investopia*. Retrieved from <https://www.investopedia.com/terms/n/noncompete-agreement.asp>
- French II, Robert** (2016). The fuzziness of mindsets: Divergent conceptualizations and characterizations of mindset theory and praxis. *International Journal of Organizational Analysis*. 24. 673-691. 10.1108/IJOA-09-2014-0797.
- Funk, Ken** (March 2001). What is a Worldview? <http://web.engr.oregonstate.edu/~funkk/Personal/worldview.html>
- Gollwitzer, Peter** (2012). *Mindset theory of action phases*. 10.4135/9781446249215.n26.
- Johnson, A. G.** (2013) The 'Job Creator' Myth. Retrieved from <https://www.agjohnson.us/essays/jobs/>
- Martinez, M. E., Lee, S. Donahue, L. N. Rigney, E. L., & Smith, B. J.** (2020) Competition in U.S. Labor Markets: Non-Compete Clauses Increasingly Under Fire. National Law Review Retrieved from: <https://www.natlawreview.com/article/competition-us-labor-markets-non-compete-clauses-increasingly-under-fire>
- Mindset.** (2020, December 4). In: Wikipedia. [https://en.wikipedia.org/wiki/Mindset#cite\\_note-1](https://en.wikipedia.org/wiki/Mindset#cite_note-1)
- Moody, C** (2011) How Republicans are being taught to talk about Occupy Wall Street, The Ticket Retrieved October 25, 2020 <https://news.yahoo.com/blogs/ticket/republicans-being-taught-talk-occupy-wall-street-133707949.html?guccounter=1>
- Nastor, J.** (n.d.) Business Hacks: 21 Simple Mindset Hacks for Entrepreneurs. p. 1 Retrieved from: <https://hacktheentrepreneur.com/mindset-hacks-entrepreneurs/>
- Naughton, J.** (2012) New-tech moguls: the modern robber barons? The Guardian, p 5-6. Retrieved from <https://www.theguardian.com/technology/2012/jul/01/new-tech-moguls-robber-barons>
- New York University.** (2020, December 7). *Peter M Gollwitzer*. <https://as.nyu.edu/content/nyu-as/as/faculty/peter-m-gollwitzer.html>
- Pride, W. M., Hughes, R. J. Hughes, Kapoor J. R. Kapoor** (2015) *Foundations of Business* Cengage. Boston, MA
- Taylor, F. W.** (2014), *The Principles of Scientific Management*, New York, NY, USA and London, UK: Harper & Brothers, LCCN 11010339, OCLC 233134. Also available from Project Gutenberg
- The Free Dictionary** (n.d.) Mindset. Retrieved December 17, 2020, from: <https://www.thefreedictionary.com/mindset#:~:text=mind%C2%B7set&text=1,2.>
- Sorenson, O. and Marx, M** (2016). Restricting Employment Restrictions, Yale Insights. Retrieved from:



<https://insights.som.yale.edu/insights/restricting-employment-restrictions>

**Sources of Insight** (n.d.) Mindset Defined. Retrieved December 17, 2020, from: [https://sourcesofinsight.com/what-is-mindset/#:~:text=Mindset%20Defined,%2C%20%E2%80%9CWhat%20is%20Mindset%3F%E2%80%9D&text=The%20ideas%20and%20attitudes%20with,\(World%20English%20Dictionary.\)](https://sourcesofinsight.com/what-is-mindset/#:~:text=Mindset%20Defined,%2C%20%E2%80%9CWhat%20is%20Mindset%3F%E2%80%9D&text=The%20ideas%20and%20attitudes%20with,(World%20English%20Dictionary.))

**Wessel, D** (2018) Is Lack of Competition Strangling the U.S. Economy? Retrieved from <https://hbr.org/2018/03/is-lack-of-competition-strangling-the-u-s->

## ВПЛИВ ДІЛОВОГО МЕНТАЛІТЕТУ НА СПРИЙНЯТТЯ СТУДЕНТАМИ УГОДИ ПРО НЕКОНКУРЕНЦІЮ

*Лестер Рімс*, Доцент кафедри бізнесу Університет Сент-Мері, Лос-Анджелес, Каліфорнія, США  
<https://orcid.org/0000-0002-6883-7072>  
e-mail: [lester.reams6@gmail.com](mailto:lester.reams6@gmail.com)

### Анотація

Одним з основних завдань курсу господарського права є набуття та правильне застосування юридичних понять студентами, які навчаються бізнесу та державного управління. У цій статті досліджено суперечливість, виявлену в результаті опитування думок студентів щодо угод про неконкуренцію. Дослідження базується на гіпотезі, що діловий менталітет, який домінує в американському суспільстві, впливає на сприйняття студентами цього правового поняття. З метою розкриття когнітивних чинників, які впливають на сприйняття студентів, автор простежує становлення та історичну динаміку концепту ділового менталітету в США та його вплив на масове ставлення до правових понять, в результаті чого сформувалося позитивне сприйняття угод про неконкуренцію. Такому позитивному сприйняттю сприяло створення оманливого міфу, який приховував сувору реальність капіталізму за рахунок евфемізації слів "капіталізм" та "капіталіст". Автор пропонує дії щодо формування правильного сприйняття студентами правових понять з метою приведення їх суб'єктивних поглядів та настанов у відповідність із правовою реальністю та науковим світоглядом.

**Ключові слова:** ділове мислення, масове ставлення, сприйняття, угода про неконкуренцію, господарське право, освіта з державного управління та бізнесу, евфемізація.

Отримано: 04.11.2020

Ухвалено до друку: 28.12.2020

Опубліковано: 26.02.2021

Рімс Л. (2020). Вплив ділового менталітету на сприйняття студентами угоди про неконкуренцію. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління*, (13), 61-69.  
<https://doi.org/10.17721/2616-9193.2021/13-7/9>



## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ З МІЖНАРОДНИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ У СФЕРІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

**Ігор Ткаченко** (\*відповідальний автор), кандидат політичних наук, доцент кафедри державного управління, Київський національний університет імені Тараса Шевченка (Україна)

<https://orcid.org/0000-0002-3029-4578>

e-mail: [1979i@ukr.net](mailto:1979i@ukr.net)

**Вікторія Ткаченко** (співавтор), начальник відділу оцінки ефективності регіональної політики Головного управління з питань координації та оцінки ефективності регіональної політики Директорату регіональної політики

<https://orcid.org/0000-0001-9011-3209>

e-mail: [tkachenkovo@minregion.gov.ua](mailto:tkachenkovo@minregion.gov.ua)

Отримано: 04.11.2020

Ухвалено до друку: 28.12.2020

Опубліковано: 26.02.2021

Ткаченко І., Ткаченко В. (2020). Актуальні питання співробітництва України з міжнародними організаціями у сфері формування та реалізації політики регіонального розвитку. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління*, (13), 70-79. <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2021/13-8/9>

### Анотація

Метою статті є дослідження сучасних практик взаємодії між Україною та міжнародними організаціями у сфері формування та реалізації політики регіонального розвитку для виявлення базових форм такої взаємодії в умовах здійснення реформи децентралізації.

На основі аналізу відкритих даних органів державної влади авторами здійснено аналіз та доведено, що питома вага фінансової допомоги, яка виділяється ЄС як міжнародною організацією на підтримку формування і реалізацію державної регіональної політики в останні роки наближається до обсягу бюджетних фінансових ресурсів, що залучаються для фінансування проектів в рамках Державного фонду регіонального розвитку.

Авторами зібрано значний емпіричний матеріал і узагальнено практику взаємодії України з такими міжнародними організаціями як Європейський Союз (ЄС), Рада Європи (РЕ), Програма розвитку ООН (ПРООН), Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), Товариство міжнародного співробітництва Німеччини (GIZ), Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). У статті проаналізовано сучасні тенденції і програмні документи у сфері формування та реалізації державної регіональної політики; виокремлено формат взаємодії з міжнародними організаціями та запропоновано шляхи покращення співпраці через підвищення нормативно-правових, інституційних, організаційних та методологічних спроможностей системи публічного управління у сфері формування і реалізації політики регіонального розвитку.

Практичною метою публікації є розробка й запровадження науково обґрунтованих підходів щодо підвищення ефективності взаємодії між Україною та міжнародними організаціями у сфері формування політики регіонального розвитку. На підставі аналізу практики впровадження проектів (програм) міжнародної технічної допомоги у сфері формування та реалізації політики регіонального розвитку подаються пропозиції щодо підвищення ефективності використання такої допомоги; надаються



рекомендації державним органам та органам місцевого самоврядування щодо узгодження цілей проектів з завданнями нової Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки.

**Ключові слова:** політика регіонального розвитку; стратегія регіонального розвитку; децентралізація; міжнародна технічна допомога; секторальна підтримка регіонального розвитку ЄС; Дунайська транснаціональна програма, транскордонне співробітництво, проекти (програми) регіонального розвитку.

## Вступ

В умовах модернізації Україною системи формування та реалізації державної регіональної політики, взаємодія з міжнародними організаціями стає однією з ключових категорій сучасної практики державного управління і виступає у якості одного з критеріїв цілісності, системності та передбачуваності українського суспільства. У сучасних умовах, така взаємодія характеризує надійність існування та стійкість розвитку не лише політико-правової системи України, а й ефективність життєдіяльності кожної місцевої громади на регіональному та субрегіональному рівні.

Взаємодія з міжнародними організаціями у сфері регіональної політики, в першу чергу розглядається як особливий вид діяльності спеціально уповноважених органів (структур), що охоплює ексклюзивний організаційно-правовий механізм і систему заходів, спрямованих на підтримку формування та реалізації політики регіонального розвитку. При цьому, цільовою функцією такої політики виступає формування сприятливих передумов для підвищення конкурентоспроможності територіальних громад та вирішення інших завдань встановлених державними документами стратегічного планування у сфері регіональної політики.

У сучасних умовах регіональна політика має базуватись на внутрішньому потенціалі і тенденціях територіального розвитку, формуванні місцевих конкурентних переваг, реалізації людського капіталу та інтелектуальних можливостей територіальної громади. Такі вихідні умови повинні враховуватись бенефіціарами в особі державних органів і органів місцевого самоврядування під час взаємодії України з міжнародними організаціями та при розробленні проектів (програм) міжнародної технічної допомоги.

Протягом останнього десятиліття Європейський Союз (EU), Рада Європи (CoE), Організація економічного співробітництва і розвитку (OSCD), Програма розвитку ООН (UNDP), Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) напрацювали дієві міжнародні стандарти регіональної політики, критерії аналізу її ефективності та форми підтримки, що у поєднанні зі значним інструментарієм взаємодії з країнами-членами, дозволяє створювати ефективні правові, інституціональні та ресурсні можливості для формування внутрішньодержавних стандартів. Формування і реалізація регіональної політики має розглядатись як єдиний механізм вирішення соціальних та економічних питань не лише місцевого, а й загальнодержавного значення. При цьому, держава і територіальні громади під час взаємодії з міжнародними організаціями повинні займати узгоджену наступальну позицію щодо ефективного використання таких можливостей, орієнтуватися на цілі і завдання державних документів стратегічного планування у сфері політики регіонального розвитку.

## Джерела

Проведений аналіз стану наукових розробок з питань теоретико-методологічного обґрунтування політики регіонального розвитку в Україні дає підстави стверджувати, що політико-правові проблеми регіонального розвитку та необхідність вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування неодноразово розглядали в своїх працях такі вчені, як В. Авер'янов (Авер'янов, 2004), В.Бабаєв (Бабаєв, 2004), М. Баймуратов (Баймуратов, 2002), В.Кампо (Кампо, 1997), В.Куйбіда (Куйбіда, 2004), Н.Нижник (Нижник, Пашко, 2003), М.Пітцик (Кравченко, Піцик, 2003), О.Фрицький (Погорілко, Фрицький, 2006) та інші.

Більшість сучасних вітчизняних науково-дослідних розробок концентрується на організаційних і правових аспектах налагодження ефективної взаємодії в системі місцевого самоврядування. Мова йде про

доброби В.Бакуменка (Бакуменко, 1999), В.Вакуленка (Вакуленко, Мамонова, 2004), А.Ткачука (Ткачук, 2004) та інших.

Разом з тим, під взаємодією України з міжнародними організаціями у сфері регіонального розвитку у вітчизняній науковій літературі, як правило, розуміють транскордонне та прикордонне співробітництво з країнами ЄС як по лінії програми Східного партнерства, так і в рамках співробітництва Єврорегіонів, як от у публікаціях В. Кифяка (Кифяк, 2013), В. Пили (Пила, 2006), Н. Мікули (Микула, 2003). На нашу думку, таке «вузьке» розуміння не розкриває всього змісту взаємодії України з міжнародними організаціями у сфері формування та реалізації політики регіонального розвитку в Україні, адже за останнє десятиліття в цій сфері напрацьовано формати і значний методологічний інструментарій, який полягає у створенні правових, інституціональних та ресурсних можливостей для формування стандартів регіональної політики, надання міжнародної технічної допомоги в цій сфері тощо.

На основі узагальнення емпіричних даних, що публікуються Кабінетом Міністрів України у форматі відкритих даних, в ході дослідження пропонується проаналізувати існуючі практики взаємодії центральних та місцевих державних органів влади та органів місцевого самоврядування з міжнародними організаціями щодо використання різних фінансових інструментів підтримки.

Насамперед, в статті досліджуються дані про результати фінансової взаємодії між Україною та міжнародними організаціями, зокрема щодо бюджетної секторальної підтримки, яку починаючи з 2017 року надає Європейський Союз (ЄС) в рамках Угоди про фінансування Програми підтримки секторальної політики-Підтримка регіональної політики України (Контракт на реформу сектора), а також низки проектів міжнародної технічної допомоги у сфері формування і реалізації регіональної політики, що реалізуються станом на початок 2020 року в Україні у взаємодії з такими міжнародними організаціями як Європейський Союз (ЄС), Ради Європи (СоЕ), Організація економічного співробітництва і розвитку (ОСРД), Програма розвитку ООН в Україні (UNDP), Товариство міжнародного співробітництва Німеччини (GIZ), Агентство США з міжнародного розвитку (USAID), а також міжнародними фінансовими організаціями - Європейським банком реконструкції та розвитку (ЄБРР) та Європейським інвестиційним банком (ЄІБ).

## **Методологія**

Задля досягнення поставленої мети автори використовували загальноприйняті методи дослідження. На основі системно-аналітичного методу зроблено теоретичне узагальнення наукових концепцій, розробок і пропозицій провідних вітчизняних вчених, присвячених проблемам функціонування територіальних громад в умовах реалізації державної регіональної політики. Для дослідження особливостей функціонування механізмів державного управління у сфері взаємодії з міжнародними організаціями використовувався порівняльно-історичний метод. Метод статистичного аналізу було застосовано для дослідження динаміки, структури і ефективності проектів (програм) у сфері регіонального розвитку. Використання проблемно-орієнтованого методу дозволило здійснити наукове обґрунтування напрямів вирішення актуальних проблем покращення якості взаємодії України з міжнародними організаціями у сфері регіонального розвитку.

## **Результати**

За сучасних умов глобалізація стала реалією, на яку не можна не зважати, оскільки як багатоієрархічний процес, вона викликає глибокі трансформаційні перетворення не тільки у сфері соціально-економічних відносин, а й у сфері культури, національної ментальності та традицій, а отже, тією чи іншою мірою зрештою змінює всі складові суспільного життя. Фахівці оцінюють різні аспекти глобалізації як соціально-політичного та економічного явища.

Так, політологи наголошують на поступовому «розмиванні» кордонів та національного культурного середовища країн, залучених до глобалізаційних процесів. Ще одним пріоритетним напрямом дослідження глобалістики є аналіз поступового зниження ролі «держави» як інституту влади





під впливом інтернаціоналізації господарського життя. У вирішенні питань суспільного розвитку країни державу починають замінювати наддержавні інститути на кшталт ООН, СОТ, Світового банку тощо. На Європейському континенті стандарти політико-правового регулювання напрацьовуються в рамках таких організацій, як ОЕСР, ЄС, РЄ та низці міжнародних фінансових організацій як от ЄБРР і ЄІБ. Таким чином глобалізація змінює систему управління світовим господарством, актуалізуючи питання створення «світового уряду» – наднаціонального, наддержавного інституту влади, спроможного вирішувати сучасні гуманітарні та економічні проблеми людства (Стігліц, 2003).

Незважаючи на те, що дослідження глобалізації та її впливу на формування тих чи інших політик є міждисциплінарним процесом, переважна більшість науковців наголошують на пріоритетності аналізу модифікації системи міжнародних економічних відносин під впливом глобалізаційних процесів стосовно інших (гуманітарних) аспектів розвитку світової цивілізації. У цьому сенсі роль глобалізації висвітлюється через аналіз тенденцій структурної трансформації національної економіки окремих країн в інтегровану глобальну (світову) економіку, а дослідженню підлягають причини та наслідки диференціації країн світу за доходами, соціальна стратифікація їх населення та закономірності формування єдиного міжнародного економічного простору (Гуцало, 2003).

Аналізуючи ризики та проблеми національної економіки в процесі її входження у систему міжнародного поділу праці, українські вчені акцентують увагу переважно на двох стратегічних напрямках її структурної адаптації до викликів глобалізації:

перше – лібералізація торгівлі, усунення бар'єрів на шляху вільного руху товарів та послуг;

друге – вплив фінансової глобалізації на структурні зміни національної економіки внаслідок руху та «відпливу» національного та іноземного капіталу.

Складовими першого напрямку наукових досліджень є питання «Україна – СОТ», зміна митних правил щодо експорту (імпорту) товарів та послуг тощо.

Пріоритетною сферою досліджень другого напрямку є аналіз процесів лібералізації національної фінансової політики стосовно залучення іноземних інвестицій (у тому числі за рахунок прямих інвестицій) до національного виробництва; вплив кредитної політики банків з іноземними інвестиціями на структурні деформації внутрішнього ринку тощо. Практичне запровадження цих заходів, без сумніву, змінює структуру національної (та регіональної) галузевої економіки, адаптуючи її до вимог попиту, що сформувався на світових ринках (Сіденко, 2003).

Ускладнення системи світогосподарських зв'язків, їх багато ієрархічність на початку ХХІ ст. призвели до поступового об'єднання цих двох напрямів досліджень. Такий синтез наукових підходів надає повну картину структурної трансформації господарства окремих регіонів країни під впливом посилення відкритості національної економіки, дозволяє висвітлити закономірності їх адаптації до зміни кон'юнктури світових ринків з урахуванням негативного впливу фінансової кризи та викликів глобалізації (Оскольський, 2007).

Поряд із цим ризики входження України до єдиного глобалізованого світового економічного простору зростають внаслідок збереження сировинної зорієнтованості національного виробництва, обмеженості його ресурсного забезпечення (насамперед енергоносіями), браку інвестиційних ресурсів та їх слабкої зорієнтованості на реальний сектор економіки тощо.

Варто зазначити, що статус країни на міжнародному рівні, її галузева спеціалізація та конкурентоспроможність зрештою визначаються спеціалізацією економіки регіонів та їх готовністю до впровадження структурно-інноваційних зрушень. У зв'язку з переважно сировинним характером промисловості Україні, традиційними лідерами економічного розвитку в Україні залишалися регіони, на території яких розміщувалося експортоорієнтоване виробництво.

Перешкодами інтенсифікації інвестиційного процесу, що одночасно є й перешкодами повноцінного запровадження інноваційно-інвестиційної моделі економічного розвитку, є, зокрема, наступні:

вузькість внутрішнього ринку та слабка розвиненість фінансових інститутів;

низька конкурентоспроможність багатьох українських товарів, що робить не вигідним інвестування в їх виробництво;

недостатня й диспаритетна інтегрованість України у світову економіку;

відсутність чіткої інвестиційної політики з відповідними механізмами реалізації на державному та місцевому рівнях;

інертність місцевої влади при залученні інвестицій, відсутність стимулів і механізмів для залучення інвестицій тощо.

Стосовно останнього зазначимо, що діяльність місцевих органів влади має дещо обмежений вплив на обсяги інвестицій і формування інвестиційних уподобань, оскільки інвестори орієнтуються переважно на макроекономічні тенденції розвитку регіонів та країни в цілому.

Той факт, що регіональний розподіл інвестицій слабо відображає загальний перебіг подій в інвестиційній сфері, свідчить також про нерозвиненість таких суто регіональних глобалізаційних та інтеграційних процесів, як транскордонне співробітництво та становлення євро регіонів, і їх незначний вплив на структурні зрушення в економіці. Також суттєвий вплив на інвестиції в регіональний розвиток має взаємодія на загальнодержавному рівні з міжнародними організаціями, які надають макрофінансову фінансову допомогу на реформу сфери регіонального розвитку або ж фінансують проекти (програми) в цій сфері.

В Україні проблеми формування та реалізації політики регіонального розвитку знаходять своє відображення в державних програмних документах. Так, протягом дії першої Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 було створено юридичну основу та запроваджено нові підходи для стратегічного планування та фінансування. Зміни, спричинені виконанням цієї стратегії створили нові можливості для інтенсифікації співпраці з міжнародними організаціями, насамперед, ЄС, ЄБРР і ЄІВ. Паралельний процес бюджетної децентралізації, що розпочалася з 2015 року, спричинив суттєвий перерозподіл бюджетних ресурсів на користь місцевого самоврядування, а в результаті реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на засадах децентралізації, створено нові можливості для розвитку територіальних громад.

Незважаючи на появу нових фінансових можливостей, відносно тривалий час не відбувається їх реальної конвертації у кращу якість життя незалежно від місця проживання людини. Так само немає відчутних змін у зміцненні партнерських відносин між регіонами, зменшенні міжрегіональної та внутрішньорегіональної диспропорції за показниками економічного розвитку та якості життя людей.

Вирішення цих проблем стало основою нової Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, ухваленої в серпні 2020 року. На даний час нова регіональна стратегія є основним документом планування для реалізації секторальних стратегій розвитку; координації державної політики у різних сферах; досягнення ефективності використання державних ресурсів у територіальних громадах та регіонах в інтересах людини; сталого розвитку історичних населених місць та збереження традиційного характеру історичного середовища; збереження навколишнього природного середовища та сталого використання природних ресурсів для нинішнього та майбутніх поколінь.

Нова Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки, визначила генеральний вектор сталого розвитку регіонів відповідно до Цілей сталого розвитку України до 2030 року. Стратегічні цілі, визначені у документі передбачають:

формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах;

підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів;

розбудова ефективного багаторівневого врядування.

На нашу думку, на вирішення цих завдань мають бути направлені зусилля держави в ході взаємодії з міжнародними організаціями у сфері формування і реалізації політики регіонального розвитку.

Протягом останніх років, як розроблення, так і моніторинг державної регіональної політики відбувається за участю міжнародних організацій, які фінансують проекти та програми міжнародної технічної допомоги спрямовані на підтримку формування стратегічних цілей і завдань регіональної політики. Питома вага фінансової допомоги, яка виділяється ЄС на підтримку формування і реалізацію державної регіональної політики різними міжнародними організаціями на сьогодні за окремими проектами дорівнює, або перевищує обсяг коштів фінансової допомоги, які виділяються на проекти транскордонного або прикордонного співробітництва.



Шляхом впровадження інструменту бюджетної секторальної підтримки регіонального розвитку в Україні, ЄС фінансує проекти, що розробляються територіальними громадами в рамках Угоди між Україною та ЄС про фінансування програми "Підтримка секторальної політики управління кордоном в Україні". Загальна сума коштів, які виділяє ЄС на такі проекти складає 21 млн дол США. Відбір та оцінку проектів здійснює Міністерство розвитку громад і територій України.

Якщо участь України в Дунайській транснаціональній програмі ЄС у 2017-2020 роках дозволяла залучити до 5 млн Євро то, наприклад, лише в рамках одного проекту міжнародної технічної допомоги «Мери за економічне зростання», обсяг виділених ЄС фінансових коштів на такий же період, становить 4,9 млн Євро.

Загалом, аналіз доступних відкритих даних (Портал відкритих даних, 2020) щодо зареєстрованих в Україні проектів міжнародної технічної допомоги свідчить про те, що портфель таких проектів у рамках взаємодії з міжнародними організаціями у сфері формування та реалізації політики регіонального розвитку станом на початок 2020 року складає 116,7 млн дол США. Мова йде про проекти і програми, які реалізуються в рамках взаємодії України з Агентством США з міжнародного розвитку (USAID), Європейським банком реконструкції та розвитку (ЄБРР), ЄС, Європейським інвестиційним банком (ЄІБ), Радою Європи (РЄ). Наразі, таким міжнародними проектами є наступні:

«Децентралізація приносить кращі результати та ефективність (DOBRE)»;

«Інституційна підтримка в рамках архітектури підтримки реформ в Україні – Команди підтримки реформ»;

«U-LEAD з Європою: програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку – компонент 2: Створення центрів надання адміністративних послуг та підвищення поінформованості населення про місцеве самоврядування»;

«Мери за економічне зростання»;

«Надання технічної підтримки для реалізації Програми розвитку муніципальної інфраструктури України»;

«Надзвичайна кредитна програма для відновлення України: підтримка впровадження програми для кінцевих бенефіціарів»;

«Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні».

Найбільшим з портфелю проектів, що реалізуються в Україні у взаємодії з міжнародними організаціями є проект в рамках співпраці з USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність (DOBRE)», його загальний бюджет складає 50 млн дол США. Цей проект має на меті сприяння місцевим органам самоврядування у підвищенні ефективності управління ресурсами та послугами, які відповідають пріоритетам громади.

Другим за обсягом фінансових ресурсів є проект ЄС «U-LEAD з Європою: програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку – компонент 2: Створення центрів надання адміністративних послуг та підвищення поінформованості населення про місцеве самоврядування». Цей проект має бюджет у 27,7 дол США. Його метою є поліпшення доставки місцевих послуг для підвищення вигоди громадян, покращення спроможностей центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) включаючи проведення ремонтних робіт, устаткування меблями та ІТ обладнанням; підвищення кваліфікації персоналу тощо.

Загалом, проектний портфель ЄС в Україні у сфері підтримки формування та реалізації політики регіонального розвитку містить декілька проектів на загальну суму 33,9 млн дол США. Наприклад, станом на початок 2020 року в рамках проекту «Мери за економічне зростання», який фінансується ЄС в рамках ініціативи «Східного партнерства» 101-а з 184-ох територіальних громад – учасників проекту розробили власні плани економічного розвитку, які пройшли експертну оцінку і отримали позитивні висновки фахівців Світового банку. В рамках вказаного проекту ЄС передбачив фінансування пілотних ініціатив, передбачених такими планами, що пройшли оцінку.

Серед проектів РЄ у сфері регіональної політики найбільшим є проект «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні», який має загальний бюджет 2,3 млн дол США. Він фокусується переважно на підвищенні якості демократії на місцевому рівні через підсилення децентралізації та реформи місцевого самоврядування.

На відміну від інших міжнародних організацій, ЄБРР в рамках проекту «Інституційна підтримка в рамках архітектури підтримки реформ в Україні – Команди підтримки реформ», бюджет якого складає 6 млн дол США, має на меті створення команд підтримки реформ, які будуть сприяти реалізації ключових реформ, а також формуванню нового покоління орієнтованих на реформи громадян України, які будуть мотивовані приходити на державну службу і підтримувати процес реформ.

Крім міжнародних організацій на Європейському континенті на сьогодні Україна здійснює розгалужену взаємодію також з Організацією економічного співробітництва і розвитку (OSCD), Програмою розвитку ООН в Україні (UNDP), Товариством міжнародного співробітництва Німеччини (GIZ). Загальний портфель проектів в рамках цих структур на даний час складається з 8 проектів, бенефіціарами за якими виступає як Міністерство розвитку громад і територій, так і Фонд енергоефективності та окремі обласні державні адміністрації.

### **Дискусія та висновки**

Аналіз портфелю проектів, що реалізуються Україною у взаємодії з міжнародними організаціями станом на початок 2020 року, дає підстави для висновку про те, що сумарний обсяг підтримки, який надається міжнародними організаціями з метою покращення інституційних, організаційних та кадрових спроможностей планування, нормативного врегулювання та реалізації регіональної політики складає 116,7 млн дол США або 3,2 млрд грн. За нашими підрахунками, такий обсяг міжнародної допомоги дорівнює обсягу бюджетних коштів, які витрачаються на реалізацію проектів в рамках Державного фонду регіонального розвитку на рік (Мінрегіон, 2020).

Отже, адаптація в Україні міжнародних стандартів регіонального розвитку та покращення взаємодії з міжнародними організаціями у сфері формування та реалізації регіональної політики дає змогу не лише більш ефективно впроваджувати європейські стандарти, а й дозволяє державі і територіальним громадам залучати додаткові ресурси міжнародної технічної допомоги на цілі регіонального розвитку.

Для прискорення процесів структурної перебудови регіональної економіки та покращення взаємодії з міжнародними організаціями необхідно змістити фокус зусиль органів центральної та місцевої виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на вирішення наступних завдань:

- забезпечити розроблення та ухвалення інклюзивного трьохрічного плану реалізації нової Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, яка враховує існуючий дисбаланс та недоліки;
- переглянути стратегічні цілі і завдання місцевих стратегій регіонального розвитку з тим, щоб вони узгоджувались з цілями і завданнями нової Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки;
- розробити і реалізовувати проекти (програми), передбачених як цілями і завданнями Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, так і регіональними стратегіями.

### **Бібліографія**

- Авер'янов В. Б.** Адміністративне право України: Т. 1: Загальна частина. - К.: Юридична думка, 2004. – 583 с.
- Бабаєв В. М.** Управління міським господарством: теоретичні та прикладні аспекти: [Моногр.]. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», - 2004. – 204 с.
- Баймуратов М.** Правовий статус територіальної громади в Україні: теоретичні та практичні проблеми // Муніципальний рух: новий етап розвитку: Матер. VII Всеукраїнських муніципальних слухань (6—8 вересня 2001 р., м. Бердянськ). - К., - 2002, - С. 368 - 370.
- Кампо В. М.** Міське самоврядування в Україні. – К.: Ін Юре, - 1997. – 34 с.





- Куйбіда В. С.** Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: Монографія. – К.: МАУП, 2004. – 432 с.
- Нижник Н. Р., Пашко Л. А.** Домінуючі тенденції у сфері оцінювання людських ресурсів у державних службах країн Європейського Союзу // Вісник УАДУ. – 2003. – № 2 – С. 439– 443.
- Кравченко В. В., Пітцик М. В.** Муніципальне право України: Навч. посібник. – К.: Атіка, 2003.
- Муніципальне право України.** /За ред. В.Ф.Погорілка, О.Ф.Фрицького. – Київ: Видавництво Юрінком Інтер. – 2006. – 644 с.
- Бакуменко В.** Системно-ситуаційне зображення процесів управління в соціальних системах // Вісн. Української Академії державного управління при Президентові України. – 1999. – №3. – С. 312–325.
- Вакуленко В.М., Мамонова В.В., Шаров Ю.П.** Стратегічне планування на місцевому та регіональному рівнях. – Ужгород: Патент, 2004. – 198 с.
- Місьцеве самоврядування у громаді: практ. посібн. для депутатів місц. рад та активістів громад./** За ред. А.Ткачука. – К.: Інститут громадянського суспільства: ТОВ «ІКЦ ЛЕСТА», 2004. – 288 с.
- Кифяк В.Ф.** Транскордонне співробітництво у контексті формування політики регіонального розвитку / Вісник торгівельно-економічного інституту. Чернівці: ЧТЕІ КНТУ. – 2013. – вип. II (50). Економічні науки. С.101-106
- Пиля В.І.** Сучасна регіональна політика і транскордонне співробітництво /Пиля В.І., Чмир О.С., Гарасюк О.А., Терещенко Т.В/ м. Хмельницький: 2006. - 412 с.
- Мікула Н.** Організаційні та фінансові чинники формування євро регіонів. Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Регіональна політика: досвід Європейського Союзу та його адаптація до умов України: зб. наук. пр.; під ред. М. Долішнього; НАН України, Ін-т регіон. дослідж. Львів: ІРД НАН України, 2003. Ч. 2. С. 92–103
- Стігліц, Дж.** Глобалізація та її тягар : пер. з англ. / Дж. Стігліц – К. : Вид. дім «КМ Академія», 2003. – 252 с.
- Гуцало, С.** Глобалізація, країни, що розвиваються, і проблеми реформування теорії та практики діяльності провідних міжнародних фінансових організацій // Дослідження світової політики : зб. наук. праць / Інститут світової економіки і міжнар. відносин НАН України / С. Гуцало. – Вип. 25. – 2003. – С. 131–146.
- Україна в процесах міжнародної інтеграції** / за ред. д. е. н. В. Р. Сіденка. – Х. : Вид-во «Форт», 2003. – 280 с.
- Перспективи становлення конкурентоспроможної регіональної економіки:** мат. шостого Пленуму Спільки економістів України та Міжнародної науково–практичної конференції / за заг. ред. В. В. Оскольського. – К., 2007. – 402 с.
- Перелік проектів міжнародної технічної допомоги за підтримки країн-донорів, що реалізуються в Україні та пройшли державну реєстрацію (перереєстрацію) у Мінекономрозвитку:** <https://data.gov.ua/dataset/04fa817d-5c92-4e0d-b1b5-2dcf720adc36/resource/f00b8124-7ea6-4d8d-ad9b-6089c911ff0a>
- За інформацією Мінрегіону:** <http://dfr.minregion.gov.ua/Projects-list>

## References

- Averyanov V.** (2004). Administrative Law of Ukraine. Monography, Part. 1: General conditions. Kyiv, Ukraine
- Babayev V.** (2004). Managing urban development: teoretical and practical approach, Monography, Kyiv, Ukraine
- Baymuratov M.** (2002). Legal status of territorial community in Ukraine: theoretical and practical problems. “Municipal movement: new stage of development”. Berdiansk, Ukraine
- Kampo V.** (1997). Local self-governance in Ukraine [Brochure]. Kyiv, Ukraine
- Kuybida** (2004). Principles and methods of activities of local self-governance bodies. Monography. Kyiv, Ukraine





- Nyzhnyk N., Pashko L.** (2003). Dominating tendencies in the sphere of assessment of human resources in civil services of EU member-countries. Article. Kyiv, Ukraine
- Krachenko V., Pitsik M.** (2003). Municipal law. Kyiv, Ukraine: Atika Press
- Pogorilko V., Fritskiy O.** (2006). Municipal law. Kyiv, Ukraine: Yurinkom Inter Press
- Bakumenko V.** (1999). System-situational imaging of managerial process in social systems. Kyiv, Ukraine
- Tkachuk A.** (2004). Local self-governance in community: manual for deputies of local councils and activists. Kyiv, Ukraine
- Kifyak V.** (2013). Cross-border cooperation in the context of development of regional policy. Tchernivtsi, Ukraine
- Pila V.** (2006). Modern regional policy and cross-border cooperation. Khmelnytskyi, Ukraine
- Mykula N.** Organization and financial aspects of creating Euro-Regions. Lviv, Ukraine
- Stiglitz Joseph E.** (2003) Globalization and its discontents. Kyiv, Ukraine
- Gutsalo S.** (2003) Globalization of developing countries and problems if reforming theory and practices of the leading international financial organizations. Kyiv, Ukraine
- Sidenko V.** (2003) Ukraine in the process of international integration. Kyiv, Ukraine
- Oskolskyi V.** (2007) Challenges of establishment comprehensive regional economics. Kyiv, Ukraine
- Register of the technical assistance international projects supported by donors countries and implemented in Ukraine, that has passes state registration (re-registration) in the Ministry of Economy of Ukraine.** Retrieved June 26, 2020, from <https://data.gov.ua/dataset/04fa817d-5c92-4e0d-b1b5-2dcf720adc36/resource/f00b8124-7ea6-4d8d-ad9b-6089c911ff0a>
- Minregion open data.** Retrieved July, 18, 2020, from <http://dfr.minregion.gov.ua/Projects-list>

## ACTUAL ISSUES OF COOPERATION BETWEEN UKRAINE AND INTERNATIONAL ORGANIZATIONS ON DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION OF REGIONAL POLICY

**Igor Tkachenko**, (\*corresponding author), Doctor of Political Sciences, Docent of the Public Administration Department, Taras Shevchenko National University of Kyiv (Ukraine)  
<https://orcid.org/0000-0002-3029-4578>  
e-mail: [igor.tkachenko@osce.org](mailto:igor.tkachenko@osce.org)

**Victoriia Tkachenko**, (co-author), head of Unit on assessing efficiency of regional policy of Main Department of regional policy coordination and assessing its efficiency of the Directorate of Regional Policy  
<https://orcid.org/0000-0001-9011-3209>  
e-mail: [tkachenkovo@minregion.gov.ua](mailto:tkachenkovo@minregion.gov.ua)

### Abstract

*The aim of the article is to research the modern practices of Ukrainian state cooperation with international organizations in the sphere of development and implementation of the regional policy for discovery of types of those interactions under the decentralization reform.*

*Albeit the huge number of publications on the current problems of implementation of regional policy and decentralization reform, the most biggest part of authors understand cooperation between Ukraine and international organizations on regional policy as cross-border cooperation and cooperation of bordering communities of Ukraine and EU member-states. Base on the open data analysis of the state authorities of Ukraine authors provide conclusions that the sufficient part of the financial support provided by EU for assisting Ukraine in development and implementation of the state regional policy is equal or bigger than the amount of state support provided for implementation of the cross-border cooperation projects.*

*Authors reviewed significant empirical material and practices of interactions on support for Ukrainian regional development between Ukraine and such international organizations as European Union (EU), Council*



of Europe (CoE), United Nations Development Programme (UNDP), Organisation for Economic Co-operation and Development (OSCD), German Society of International Cooperation (GIZ), US Agency for International Development (USAID). Article proposes summarizing of modern trends in the sphere of development and implementation of the state regional policy. The Authors underlined a format of those interactions and proposed ways for increasing of cooperation with international organizations through the improvement of legal, institutional, organizational and methodological capabilities of the public management of regional development policy.

Practical aim of this publication is development and implementation of scientifically based approach for increasing efficiency of Ukraine's cooperation with international organizations in the sphere of development of regional policy. Based in the analysis of implementation of technical assistance projects and programs authors provided their proposals for increasing their efficiency. In addition, recommendations are given to the state authorities on the consequence of project's results and objectives with a new State strategy on regional development for 2021-2027.

**Keywords:** regional development policy; regional development strategy; decentralization; international technical assistance; sectoral support for regional development; Danube transnational programme, cross-border cooperation; regional development projects (programs).

Received: November 04, 2020

Approved for printing: December 28, 2020

Published: February 26, 2021

Tkachenko I., Tkachenko, V. (2020). Actual issues of cooperation between Ukraine and International Organizations on Development and Implementation of Regional Policy. *Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Public Administration*, (13), 70-79. <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2021/13-8/9>



## МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ГЕНДЕРНОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В МЕЖАХ АНТРОПОЦЕНТРИЧНОЇ ПАРАДИГМИ НАУКОВОГО ПІЗНАННЯ

**Черняхівська Вікторія**, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної академії управління персоналом  
<https://orcid.org/0000-0003-4135-7770>  
e-mail: [vikysiya@ukr.net](mailto:vikysiya@ukr.net)

**Тихоненко Олександр**, аспірант III року навчання з відривом від виробництва кафедри публічного адміністрування

Отримано: 04.11.2020

Ухвалено до друку: 28.12.2020

Опубліковано: 26.02.2021

Черняхівська В., Тихоненко О. (2020). Методи дослідження гендерної політики в системі державного управління в межах антропоцентричної парадигми наукового пізнання. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління*, (13), 80-87.  
<https://doi.org/10.17721/2616-9193.2021/13-9/9>

### Анотація

У статті, в межах антропоцентричної парадигми наукового пізнання, досліджено традиційну для української науки державного управління методологію гендерних досліджень. Акцентовано увагу на багатомірності моделі гендера та інтегрованому характері поняття «гендерна політика в державному управлінні». Порушено блок проблем, які кореспондують із центральною проблемою ефективного використання кадрового потенціалу України, задіяного в системі владно-управлінських відносин на основі високої цінності ідей розбудови правової держави громадянського суспільства та реального забезпечення прав українських громадян на вільний, самодостатній розвиток у всіх сферах суспільного життя незалежно від статі.

Зроблено висновок, що на межі третього тисячоліття ідея людиномірності наукового пізнання набула парадигмальної значущості та утворила підґрунтя для антропоцентричної концепції, яка синтезує світоглядні і наукові дослідження в гармонійну систему знань, ідей та поглядів про людину.

Особливістю методології антропоцентризму визначено спрямування на відшукування концептуальних зв'язків між індивідом, індивідуальністю, особистістю та створення інтегральної системи понять, яка здатна охопити в єдиному синтезі соціальну, психологічну й біологічну специфіку природи людини та її творчої діяльності. Наголошено, що антропоцентрична парадигма наукового знання покликана інтегрувати багатовекторність світоглядного і наукового знання на основі актуалізації морально-етичних та естетичних принципів у стосунках між людьми задля запобігання антигуманних проявів у їхньому повсякденному житті та професійній діяльності.

Доведено, що ефективне функціонування системи державного управління залежить від раціонально виваженої моделі гендерної політики. В основі побудови такої моделі має лежати ідея цілісності системи державного управління у розумінні взаємозалежності політичної влади, репрезентантом якої є політична еліта, державної влади з державним апаратом і системою державної служби, суспільства і громадян.

**Ключові слова:** гендер, гендерна політика, державне управління, суспільство, паритетна демократія, дискримінація, права людини, гендерна рівність.



## Вступ

**Загальна характеристика проведеного дослідження, результати якого відображаються у статті.** Багатомірність моделі гендера та інтегрований характер поняття «гендерна політика в державному управлінні» вимагає застосування комплексу методів пізнання, що в поєднанні складають методологію дослідження порушеної у статті проблеми. Пізнавальний потенціал методологічних підходів та методів залежить від правильно обраної наукової парадигми, зорієнтованої на посилення ефективності державного управління.

В статті порушено блок проблем, які кореспондуються із центральною проблемою ефективного використання кадрового потенціалу України, задіяного в системі владно-управлінських відносин на основі високої цінності ідей розбудови правової держави громадянського суспільства та реального забезпечення прав українських громадян на вільний, самодостатній розвиток у всіх сферах суспільного життя незалежно від статі.

**Метою** даного дослідження є визначення шляхів удосконалення традиційної для української науки державного управління методології гендерних досліджень.

**Огляд наявних публікацій.** За основу проведеного дослідження взято наявні у вітчизняній науковій літературі публікації присвячені соціокультурній парадигмі пізнання, теорії гендеру та методології та концептуальній базі антропологічного підходу, що дозволило органічно інтегрувати компаративістський аспект вивчення українського та закордонного досвіду, запровадження паритетної участі жінок і чоловіків у системі державного управління з урахуванням широкого контексту культурно-історичних стереотипів. Зокрема нами вже наголошувалося, що на сучасному етапі розвитку українського суспільства досягнення політики гендерної рівності, впровадження її в систему суспільних відносин, в усі сфери соціального життя, здійснення на її основі належного громадського та державного управління однозначно успішно вирішується на конституційному та законодавчому рівні (Черняхівська, 2018, с. 51).

## Джерела

Проведене дослідження є складовою загального вивчення досвіду формування та реалізації гендерної політики в системі державного управління України та країн-членів ЄС. Безпосередньо результати дослідження сформульовано з урахуванням даних звітів за результатами моніторингу імплементації Національної стратегії у сфері прав людини (2016-2020 роки), національної доповіді «Цілі розвитку тисячоліття. Україна: 2000-2015», підготовленої за сприяння проекту програми розвитку ООН «Прискорення прогресу на шляху досягнення Цілей розвитку тисячоліття в Україні», статистичних даних Головного управління державної служби України (2015-2020 роки) та аналіз державних стратегічних документів України щодо врахування адаптованих для України Цілей Сталого Розвитку до 2030 року.

## Методологія

Обґрунтованість теоретичних положень, висновків наукового аналізу та достовірність результатів дослідження забезпечено використанням сукупності філософських, загальнонаукових та спеціальних методів. У роботі використано структурно-конструктивістський (у межах проведеного аналізу динамічних вимірів гендерних відносин на мікрорівні, а також при вивченні структурних факторів, що визначають рамки гендерних відношень), соціологічний та соціопсихологічний (у межах визначення соціальної обумовленості жіночого та чоловічого буття та аспектах конструювання соціальної статі), аксіологічний (у межах формулювання авторського бачення «глибоких відмінностей» між чоловіками та жінками, які перебувають не в опозиції, а доповнюють одне одного), функціональний (у межах проведеного аналізу об'єктивних підстав для розподілу гендерних ролей у суспільстві, обумовлених самою природою), інституціональний (щодо формулювання авторського бачення забезпечення

гендерної рівності формальними й неформальними соціальними інститутами) і соціокультурний підходи (з метою розкриття механізму культурної взаємодії, обґрунтування ролі особистості з її культурними властивостями і творчою діяльністю), як традиційні для досліджень з питань гендерної політики та гендерної демократії.

Порівняльний аналіз типових моделей гендерної рівності здійснено на основі діалектики синхронії і діахронії, яка надала можливість уявити динаміку зміни гендерних стереотипів із збереженням їх фундаментальних характеристик, притаманних конкретному суспільству.

Комплексність проведеного дослідження забезпечила раціонально-виважений характер отриманих результатів щодо удосконалення традиційної для української науки державного управління методології гендерних досліджень в рамках гуманістичної управлінської парадигми.

## Результати

Згідно з висновками переважної більшості сучасних дослідників державного управління Україна, в сучасних умовах суспільної трансформації, переживає глибоку кризу, яка є чи не головною причиною інших кризових явищ в усіх сферах суспільного життя. Так, О. Рудницька та О. Сидорчук однозначно у висновках, що кризові явища посилюються, їх причиною є аморальність значної частини бюрократичної верхівки, деградація гуманістичних цінностей, різноплановість цілей різних соціальних груп населення, тотальна бідність населення і т.п. У цьому разі, нагальною є потреба в керівниках з високою моральною та інтелектуальною репутацією, керівниках, спроможних на основі глибоких знань запропонувати народові системну концепцію модернізації, яка поєднала б духовну чистоту, життєздатну економіку, права людини й соціальну державу (Рудницька, 2014).

На думку окремих науковців, оскільки в процесах державного управління центральним є людський фактор, до окремого блоку проблем слід віднести проблеми патріотизму, професійності, порядності, керівництва та лідерства, ініціативності, людяності, гармонізації відносин, іміджу тощо (Методологія державного управління як галузі науки, с. 31). У цьому руслі і в теорії, і в практичній діяльності актуалізується переосмислення ролі цінностей в управлінні, що, на думку Ю. Сурміна: «приведе до розвитку ціннісної парадигми управління й актуалізації проблеми управління цінностями» (Методологія державного управління як галузі науки, с. 9-10).

Погоджуючись з Ю. Сурміним, вважаю за необхідне додати, що ця перспектива вимагає зосередження уваги на необхідності модернізації об'єкта науки державного управління у частині узгодження його з новими об'єктами дослідження, визначеними розвитком фундаментальної та гуманітарної наук другої половини ХХ ст.

Такими об'єктами на думку В. Стьопіна, є людиномірні системи, що саморозвиваються. Їхня особливість полягає в тому, що їх частиною є як людина так і її діяльність (Степин, 2003, с. 7).

На межі третього тисячоліття ідея людиномірності наукового пізнання набула парадигмальної значущості. Вона є основою досліджень когнітивних, ціннісних, комунікативних, прагматичних, світоглядних і методологічних аспектів наукової діяльності, сприяючи теоретичній реконструкції історичного розвитку науки, експлікації змісту її гуманізації та гуманітаризації.

Важливим у цьому напрямку є гуманітарний ідеал науковості як утілення загальних особливостей пізнання світу людини. Гуманітарно-епістемний стандарт репрезентує не лише предметно-методичну специфіку гуманітарного знання, а й людську компоненту наукового пізнання загалом, що дозволяє розглядати цей ідеал як масштаб оцінки змістовності гуманітарних трансформацій сучасної науки (Скакун, 2015).

Людиномірність науки створює підґрунтя для антропоцентричної концепції, яка синтезує світоглядні і наукові дослідження в гармонійну систему знань, ідей та поглядів про людину (Скакун, 2013). Антропоцентризм у сучасному розумінні постає з одного боку, як модель розвитку, зорієнтована на максимальне розкриття потенціалу кожної людини, створення гідних умов для реалізації її інтелектуальних та творчих здібностей і можливостей, а з іншого – як принцип, що не просто констатує виняткову роль людини у світобудові, а формує необхідні методологічні, гносеологічні, аксіологічні та етичні настанови розвитку людиномірних ідей.





Особливість методології антропоцентризму полягає в тому, щоб знайти концептуальні зв'язки між індивідом, індивідуальністю, особистістю та створити інтегральну систему понять, яка здатна охопити в єдиному синтезі соціальну, психологічну й біологічну специфіку природи людини та її творчої діяльності (Скакун, 2015). У цьому разі, слід погодитись із зауваженням І. Скакуна, що «сучасна концепція антропоцентризму покликана не лише послуговуватись людським бажанням, а й надавати їм ціннісні орієнтири, забезпечуючи подальший розвиток людства» (Скакун, 2013).

Як вже нами наголошувалося, в рамках соціокультурного підходу важливо щоб в порівняльних характеристиках різних моделей політики гендерної рівності здійснювався аналіз як існуючих моделей типів держав, відносин влади та домінування, так і моделей типів суспільств - антропоцентристського чи соціоцентристського. Такий аналіз дає змогу пояснити не тільки соціальні причини усталених у тому чи іншому суспільстві гендерних стереотипів, а й причини, генетично запрограмовані на рівні ментальних уявлень про роль чоловіка й жінки в суспільстві (Черняхівська, 2020, с. 219). Таким чином, антропоцентрична парадигма наукового знання покликана інтегрувати багатовекторність світоглядного і наукового знання на основі актуалізації морально-етичних та естетичних принципів у стосунках між людьми задля запобігання антигуманних проявів у їхньому повсякденному житті та професійній діяльності.

У державному управлінні неминуче присутня антропологічна складова. Звернення до антропоцентричного підходу пояснюється необхідністю модернізації управлінського апарату на основі, перш за все, мотиваційних технологій для управлінського персоналу в ході адміністративної реформи в Україні (вони торкаються глибинних процесів гуманізації та антропологізації владно-управлінських відносин), а отже, і новим розумінням системи державного управління, в центрі якої головною фігурою є людина-професіонал, а не ресурсний субстрат державного механізму.

Отже, усі проблеми, які стосуються удосконалення державного управління на основі гендерного підходу, мають вирішуватися в рамках гуманістичної управлінської парадигми. Це парадигма функціонування державного управління, за якої людина визнається найвищою соціальною цінністю, а забезпечення її прав і свобод визначає зміст і спрямованість управлінської діяльності.

Достатньо ефективне функціонування системи державного управління залежить від раціонально виваженої моделі гендерної політики. В основі побудови такої моделі має лежати ідея цілісності системи державного управління у розумінні взаємозалежності політичної влади, репрезентантом якої є політична еліта, державної влади з державним апаратом і системою державної служби, суспільства і громадян. Проте, з урахуванням сучасної диференціації предметних сфер науки державного управління матеріалізувати таку ідею вкрай складно. Мова йде про те, що теоретико-методологічна база, на яку спирається наука державного управління, формувалась в окремо взятих галузях суспільствознавства: економіці, менеджменті, політології, психології, правознавстві, соціології, теорії управління, філософії та ін.

Відповідно, сформувався предметна диференціація між державним управлінням і державною службою окремо в юридичній, економічній науках, соціології, політології тощо. Як наслідок, державне управління та державна служба як єдина цілісна система виявились штучно поділеними на частини та представлені відповідними професійними кластерами.

Науковці і практичні працівники, оперуючи відповідними категоріями в контексті конкретної наукової і професійної діяльності, за справедливою оцінкою О. Турчинова, часто не розуміють одне одного, користуючись винятково мовою своєї науки (Турчинов). Відповідно, за визначенням українських науковців, в структурі державного управління, як спеціальній галузі наукового знання, методологічна складова: «ще не склалась в ракурсі пізнавальної і практичної систем. Нинішній стан методології державного управління не може задовольнити ні потреб практики державного будівництва, ні потреб державного управління як галузі знань» (Методологія державного управління як галузі науки, с. 3). Вона потребує «докорінних змін, використання методологічних досягнень інших наук, теоретичного і практичного осмислення проблем сьогодення та шляхів їх вирішення» (Методологія наукових досліджень з державного управління, с. 24).

До проблем, які вимагають загального вирішення, окремі науковці відносять: обґрунтування, систематизацію, класифікацію та опис категорій, аналіз їх генезису, ролі в науці і практиці; створення категорійного атласу державного управління; формулювання принципів державного управління,

аналізу їх наукової, оціночної і практичної транскрипцій; визначення норм пізнавальної, оціночної і практичної діяльності в державному управлінні; дослідження системи цінностей, їх зміни і ролей в державному управлінні, пізнавальній, практичній і оціночній діяльності; вивчення парадигмальності державного управління, процесів змін, криз і розвитку парадигм; аналіз теоретичного арсеналу державного управління, тенденцій його розвитку і методологічних функцій; обґрунтування методів державного управління, їх специфіки; забезпечення цілісності пізнавальної і практичної методологій, їх відкритість для методологічних інновацій (Методологія державного управління як галузі науки, с. 10).

Отже, вирішення зазначених проблеми можливе на основі комплексного підходу, особливості якого полягає в тому, що він поєднує в собі теоретичні та прикладні аспекти державно-управлінської діяльності; скеровує дослідників ставитися до об'єкта пізнання як до цілісності, де б державне управління, державна кадрова політика, державна служба були злиті воедино, перебуваючи в кооперативній взаємодії.

Комплексний підхід має лягти в основу побудови раціонально-виваженої моделі гендерної політики в системі державного управління України (з урахуванням зарубіжного досвіду) в рамках гуманістичної управлінської парадигми. Ця модель типологічно має інтегрувати сучасну ідею гендерної паритетності з притаманними українському народові історико-культурними стереотипами щодо соціального статусу, норм поведінки та ролі чоловіка і жінки в приватній та публічній сферах життєдіяльності. Констатуємо, що на цій основі зростає необхідність збалансованої участі чоловіків та жінок у процесі прийняття управлінських рішень та впровадженні заходів що впливають на їхнє життя (Черняхівська, 2016).

Наріжним у розбудови моделі має бути принцип єдності методологічного та теоретичного напрямів дослідження гендерної політики в системі державного управління України. Його застосування змушує уважніше поставитись до проблеми сутності гендерної методології, яка, за оцінкою О. Вороніної, полягає не просто в констатації та поясненні різниці в статусах, ролях та інших аспектах в житті чоловіків і жінок, а в аналізі влади та домінування, утверджених в гендерних суспільствах за посередництвом ролей та відношень (Воронина, 2004, с. 10-11).

Аналогічної думки дотримується Н. Грицяк, наголошуючи, що гендерні дослідження спрямовані на виявлення ролі, норм, цінностей, рис характеру, які суспільство через системи соціалізації, поділу праці, культурні цінності й символи пропонує виконувати жінкам і чоловікам (Грицяк, 2004).

### **Дискусія та висновки**

Дієвість гендерної політики в системі державного управління прямо залежить від вирішення центральної проблеми ефективного використання кадрового потенціалу України, задіяного в системі владно-управлінських відносин на основі високої цінності ідей розбудови правової держави громадянського суспільства та реального забезпечення прав українських громадян на вільний, самодостатній розвиток у всіх сферах суспільного життя незалежно від статі.

Поширені у вітчизняній науковій думці погляди на принцип паритету або гендерної паритетності закладають підвалини у модель побудови відносин, коли на передній план впливає питання про пропорційність, квоти і т. п. чоловіків та жінок в системі державного управління. У тих наукових працях, де зроблено акценти лише на принципах паритетної демократії, присутнє штучне обмеження аналізом доктрини національної політики гендерної рівності під кутом зору еволюції (історії) її основоположних принципів та ідеології, ідеї рівності у представництві громадян в різних сферах суспільного життя.

Пропонований підхід дозволяє розглянути соціальні стереотипи крізь призму особливостей поведінки індивіда в залежності від статі та уявлень про фемінність та маскуліність у межах культури окремого суспільства. Соціальні стереотипи інтегровані пояснюючими моделями гендерних відносин патріархатної та феміністської основи, які сформувалися в рамках парадигми «влада-домінування-попора». У цій системі влада виступає основним виміром стратифікаційно-статусного поділу, розподіляючи індивідів за соціальними ролями та позиціями.

В основі наступних досліджень гендерної політики в системі державного управління в рамках гендерної моделі партнерських відносин доцільно керуватися принципом кооперації та принципом



рівноправності, які поряд з традиційними принципами паритету, пріоритету та домінантності теж притаманні інтеракції людей кожного соціуму. При цьому принцип рівноправності громадян в системі гендерно-управлінських відношень слід розглядати як важливий фактор розвитку цивілізації, що забезпечує вихід на рівень іншого діапазону аналізу з включенням онтологічних, соціальних і правових основ гендерної рівності, не акцентуючи увагу на відношенні статей та ставить вимогу відповідальності як держави, так і кожного громадянина за створення умов соціального партнерства.

### Бібліографія

- Черняхівська В.** Шляхи вдосконалення гендерної політики в системі державного управління. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державна служба, 10(1), 47-52. <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2018/10-10/12>
- Рудніцька Р. М.** Сутність та зміст механізмів державного управління та принципів їх функціонування / Р. М. Рудніцька, О. Г. Сидорчук // Публічне управління: теорія та практика. - 2014. - Вип. 4. - С. 50-60. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr\\_2014\\_4\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_4_10).
- Методологія державного управління як галузі науки** : [наук. розробка]; авт. кол. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. О. Краснейчук. – К. : НАДУ, 2010. – 32 с.
- Степин В.** Саморазвивающиеся системы и постнеклассическая рациональность / В. Степин // Вопросы философии – 2003. – № 8. – С. 5-17
- Скакун І.** Ідеї людиномірності в сучасній українській філософії / Ігор Скакун // Релігія та соціум.- 2015 - №1-2 (17-18) - С.62-67.
- Скакун І.** Динаміка парадигм людиномірності наукового знання/ Ігор Скакун// Релігія та соціум.- 2013.- №2 (10)- С.104-108.
- Скакун І.** Перспективи антропоцентризму в сучасній науковій картині світу / О.І. Скакун // Актуальні проблеми філософії та соціології.- 2015.- №5.- С.193-196
- Черняхівська В. В.** Еволюція гендерних стереотипів відповідно до типів держави, відносин влади, домінування. Науковий вісник: Державне управління. 2020. № 3 С. 213-222.
- Турчинов А. И.** Проблемы теории и методологии государственного управления и государственной службы / А.И.Турчинов // [Электронный ресурс]- режим доступу: [http://www.jeducation.ru/4\\_2008/4.html](http://www.jeducation.ru/4_2008/4.html)
- Методологія наукових досліджень з державного управління** : [хрестоматія]; [упоряд. С. В. Загороднюк, О. Л. Євмешкіна, В. В. Лещенко] ; за заг. ред. К. О. Ващенко. – К. : НАДУ, 2014. – 180 с.
- Черняхівська В. В.** Історичний досвід становлення української моделі гендерного паритету / В.В. Черняхівська // Електронне фахове видання з державного управління / «Державне управління : удосконалення та розвиток». - К., 2016 р. [Електронний ресурс] режим доступу - <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1012>
- Воронина О. А.** Феминизм и гендерное равенство / О.А. Воронина – М.: УРСС, 2004. – 319 с.
- Грицяк Н. В.** Формування гендерної політики в Україні: проблеми теорії, методології, практики [монографія] / Н.В.Грицяк. – К.: НАДУ, 2004. – 384 с.

### References

- Chernyakhivska V.** (2018). Ways to improve gender policy in the system of public administration. [Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Public Service]. Kyiv: Taras Shevchenko National University of Kyiv [in Ukrainian].
- Rudnitska R., Sidorchuk O.** (2014). The essence and content of mechanisms of public administration and principles of their functioning. [Public administration: theory and practice]. Kyiv: UJRN [in Ukrainian].
- Surmin, Yu. P., Bakumenko, V. D., Krasneichuk, A. O.** (2010). Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia yak haluzi nauky [Methodology of public administration as a branch of science]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].



- Stepin V.** (2003). Self-developing systems and post-nonclassical rationality [Problems of Philosophy]. [in Russian].
- Skakun I.** (2015). Ideas of people in contemporary Ukrainian philosophy [Religia and society].- [in Ukrainian].
- Skakun I.** (2013). Dynamics of paradigms of human dimension of scientific knowledge [Religion and society].- [in Ukrainian].
- Skakun I.** (2015). Perspectives of anthropocentrism in the modern scientific picture of the world [Actual problems of philosophy and sociology]. [in Ukrainian].
- Chernyakhivska V.** (2020). Evolution of gender stereotypes in accordance with the types of state, power relations, domination. [Scientific Bulletin: Public Administration]. [in Ukrainian].
- Turchinov A.** (2008). Problems of theory and methodology of public administration and public service. Retrieved from [http://www.jeducation.ru/4\\_2008/4.html](http://www.jeducation.ru/4_2008/4.html). [in Russian].
- Zagorodniuk S., Evmeshkina O., Leshchenko V., Vashchenko K.** (2014). Methodology of scientific research in public administration: [textbook]; Kyiv: NADU [in Ukrainian].
- Chernyakhivska V.** (2016). Historical experience of formation of the Ukrainian model of gender parity. [Electronic professional publication on public administration "Public administration: improvement and development"]. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1012>. [in Ukrainian].
- Voronina O. A.** (2004). Feminism and Gender Equality. M.: UPSS. [in Russian].
- Grycyak N. V.** (2004). Formation of gender policy in Ukraine: problems of theory, methodology, practice: monograph. K.: NAPA.

#### METHODS OF RESEARCH OF GENDER POLICY IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION WITHIN THE ANTHROPOCENTRIC PARADIGM OF SCIENTIFIC KNOWLEDGE

**Viktoriya Chernyakhivska**, (*\*corresponding author*), *Candidate of Sciences in the Public Administration, Associate Professor of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management* <https://orcid.org/0000-0003-4135-7770>  
e-mail [vikysiya@ukr.net](mailto:vikysiya@ukr.net)

**Oleksandr Tikhonenko**, *graduate student of the third year of study with a break from the production of the Department of Public Administration*

#### Abstract

*In the article, within the anthropocentric paradigm of scientific knowledge, the traditional methodology of gender research for the Ukrainian science of public administration is investigated. Emphasis is placed on the multidimensionality of the gender model and the integrated nature of the concept of "gender policy in public administration". The block of problems corresponding to the central problem of effective use of personnel potential of Ukraine involved in the system of power-administrative relations on the basis of high value of ideas of building the rule of law of civil society and real maintenance of the rights of Ukrainian citizens to free, self-sufficient development in all spheres of public life sex.*

*It is concluded that at the turn of the third millennium the idea of human dimension of scientific knowledge acquired paradigmatic significance and formed the basis for an anthropocentric concept that synthesizes worldview and scientific research into a harmonious system of knowledge, ideas and views about man.*

*A feature of the methodology of anthropocentrism is the focus on finding conceptual links between the individual, individuality, personality and creating an integrated system of concepts that can cover in a single synthesis of social, psychological and biological specifics of human nature and its creative activity. It is emphasized that the anthropocentric paradigm of scientific knowledge is designed to integrate multi-vector worldview and scientific knowledge based on the actualization of moral, ethical and aesthetic principles in relations between people to prevent inhumane manifestations in their daily lives and professional activities.*



---

*It is proved that the effective functioning of the public administration system depends on a rationally balanced model of gender policy. The basis for building such a model should be the idea of the integrity of the public administration system in understanding the interdependence of political power, represented by the political elite, public power with the state apparatus and the civil service, society and citizens.*

**Keywords:** *gender, gender policy, public administration, society, parity democracy, discrimination, human rights, gender equality.*

*Received:* November 04, 2020

*Approved for printing:* December 28, 2020

*Published:* February 26, 2021

Chernyakhivska V., Tikhonenko O. (2020). Methods of research of gender policy in the system of public administration within the anthropocentric paradigm of scientific knowledge. *Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Public Administration*, (13), 80-87. <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2021/13-9/9>





Наукове видання

## ВІСНИК

КИЇВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

### ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Випуск 13 (2021)

Друкується за авторською редакцією

Автори опублікованих матеріалів несуть повну відповідальність за підбір, точність наведених фактів, цитат, економіко-статистичних даних, власних імен та інших відомостей. Редколегія залишає за собою право скорочувати та редагувати подані матеріали.

Формат 60x84<sup>1/8</sup>. Ум. друк. арк. 12,2. Наклад 300. Зам. № 214-7138.  
Гарнітура Arial. Папір офсетний. Друк офсетний. Вид. № Фл59.  
Підписано до друку 27.02.2021

Видавець і виготовлювач  
Видавець ТОВ «ВАДЕКС»  
04074, м. Київ, вул. Бережанська 9  
тел. [067 502-22-42](tel:0675022242)  
сайт: <https://vadex.com.ua/>

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру України  
суб'єктів видавничої справи ДК № 4285 від 27.03.2012 р.



© 2021 by the authors. Submitted under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).