

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ  
ЛЬВІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
NATIONAL ACADEMY FOR PUBLIC ADMINISTRATION  
UNDER THE PRESIDENT OF UKRAINE  
LVIV REGIONAL INSTITUTE FOR PUBLIC ADMINISTRATION

**ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**  
**EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION**

Заснований у вересні 2002 р.  
Founded in September 2002

**Збірник наукових праць**  
**Collection of Academic Papers**

*За загальною редакцією члена-кореспондента НАН України В. С. Загорського  
та доцента А. В. Ліпенцева*  
*Edited by Corresponding Member of the NAS of Ukraine V. Zahorskyi,  
Associate Professor A. Lipentsev*

**Випуск 3 (60)**  
**Issue 3 (60)**

Виходить чотири рази у рік  
Issued four times a year

**Львів**  
**ЛРІДУ НАДУ**  
**Lviv**  
**LRIPANAPA**  
**2019**

УДК 352(082)

Е 90

ISSN 2070-4011

DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.60.2019>

**Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. — Вип. 3 (60) : у 2 ч. / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. — 276 с.**

Висвітлено науково-практичні підходи, міркування та результати науково-практичних досліджень, що стосуються державного управління та його ефективності, державної служби і місцевого самоврядування. Розглянуто економічні та історичні проблеми державотворення, питання управління системою охорони здоров'я.

Для працівників органів державного управління та місцевого самоврядування, громадських організацій і об'єднань, науковців, усіх, хто цікавиться проблематикою державної служби, державного управління та місцевого самоврядування.

**Efficiency of Public Administration [Text] : collection of academic papers of the Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine. — Issue 3 (60) : in 2 vol. / ed. by Corresponding Member of the NAS of Ukraine V. Zahorskyi, Associate Professor A. Lipentsev. — Lviv : LRIPA NAPA, 2019. — 276 p.**

The scientific and practical approaches, different points of view and the results of scientific and practical researches concerning public administration and its efficiency, public service and local government are given. Economic and historical problems of state formation, issues of the health care system management are considered.

It is intended to be used by employees of public authorities, local government bodies, non-government organizations and associations, scientists, everyone interested in public service, public administration and local government issues.

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Інтернет вченою радою Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Протокол № 6/62 від 24.09.2019 р.

Recommended by the Academic Council of the Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine. Protocol № 6/62 dated September 24, 2019.

*Збірник наукових праць внесений до Переліку наукових фахових видань України з галузей наук: "Державне управління", "Економічні науки" (Наказ МОН України № 241 від 09.03.2016 р.), а також індексується у міжнародних наукометричних базах: Index Copernicus, Google Scholar.*

*The collection of academic papers is included in the list of scientific specialized editions of Ukraine in the fields of Public Administration and Economic Sciences (Decree of the Ministry of Education and Science of Ukraine № 241, dated March 09, 2016) and is indexed in the international scientometric databases Index Copernicus and Google Scholar.*

УДК 352(082)

© Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, 2019  
© Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 2019

## Редакційна колегія

### *ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ, ЕКОНОМІКА*

#### *Голова редколегії*

**Матвійшин Євген Григорович** – доктор економічних наук, доцент, завідувач кафедри економіки Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

#### *Члени редколегії*

**Акімов Олександр Олексійович** – кандидат наук з державного управління, доцент, заслужений економіст України, начальник відділу правового забезпечення Національної служби посередництва і примирення

**Акімова Людмила Миколаївна** – кандидат економічних наук, доцент, заслужений працівник освіти України, доцент кафедри фінансів та економіки природокористування Національного університету водного господарства та природокористування

**Амосов Олег Юрійович** – доктор економічних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки, завідувач кафедри економічної теорії і фінансів Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

**Беньковска Дарія** – доктор правничих наук, ад'юнкт Інституту національної безпеки Академії Поморської в Слупську, голова Поморського відділення Центру Прав людини (Польща)

**Буник Микола Зиновійович** – кандидат політичних наук, доцент, доцент кафедри української та іноземної мов Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

**Гавкалова Наталія Леонідівна** – доктор економічних наук, професор, заслужений економіст України, завідувач кафедри державного управління, публічного адміністрування та регіональної економіки Харківського національного економічного університету імені Семена Кузнеця

**Дзюна Галина Олексіївна** – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри державного управління Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

**Загорський Володимир Степанович** – доктор економічних наук, професор, член-кореспондент НАН України, заслужений діяч науки і техніки України, академік Академії економічних наук України, директор Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

**Каляєв Анатолій Олександрович** – кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри європейської інтеграції та права Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

**Колосовська Ірина Ігорівна** – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри державного управління Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

**Кучабський Олександр Георгійович** – доктор наук з державного управління, доктор габіл., професор, професор кафедри географії регіонального розвитку Гданського університету (Польща);

**Ліпенцев Андрій Вікторович** – кандидат економічних наук, доцент, академік Академії економічних наук України, заслужений працівник освіти України, заступник директора з наукової роботи Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

**Любк Клаудія** – доктор, професор, Вища школа публічного управління та права федеральної землі Саксонія (Німеччина)

**Міхальський Томаш** – доктор габіл., професор, професор кафедри географії регіонального розвитку Гданського університету (Польща)

**Новак-Каляєва Лариса Миколаївна** – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

**Руденко Ольга Мстиславівна** – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та менеджменту організацій Чернігівського національного технологічного університету

**Станасюк Наталія Степанівна** – доктор економічних наук, доцент, доцент кафедри менеджменту і міжнародного підприємництва Національного університету “Львівська політехніка”

## Editorial board

*ECONOMICS, PUBLIC ADMINISTRATION*

*Chief of the Editorial Board*

**Matviishyn Yevhen Hryhorovych** – Doctor of Economics, Associate Professor, Head of the Department of Economics, Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

*Editorial board members*

**Akimov Oleksandr Oleksiiovych** – PhD in Public Administration, Associate Professor, Honored Economist of Ukraine, Head of the Legal Support Office of the National Mediation and Conciliation Service

**Akimova Liudmyla Mykolaivna** – PhD in Economics, Associate Professor, Honored Worker of Education of Ukraine, Associate Professor of the Department of Finance and Environmental Economics, National University of Water and Environmental Engineering

**Amosov Oleh Yuriiovych** – Doctor of Economics, Professor, Honored Worker of Science and Technology, Head of the Department of Economic Theory and Finance, Kharkiv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

**Bienkowska Daria** – DPhd in law, adjunct, Institute of National Defence, Pomeranian University S<sup>3</sup>upsk, Chairman of the board of Pomeranian Center of Human Rights (Poland)

**Bunyk Mykola Zynoviiiovych** – PhD in Politics, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Ukrainian and Foreign Languages, Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

**Havkalova Nataliia Leonidivna** – Doctor of Economics, Professor, Honored Economist of Ukraine, Head of the Department of Public Management, Public Administration and Regional Economics, Simon Kuznets Kharkiv National Economic University

**Dziana Halyna Oleksiivna** – PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Public Administration, Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

**Zahorskyi Volodymyr Stepanovych** – Doctor of Economics, Professor, Corresponding Member of the National Academy of Sciences of Ukraine, Honored Worker of Science and Technology, Academician of the Academy of Economic Sciences of Ukraine, Director of Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

**Kaliaiev Anatolii Oleksandrovych** – PhD in History, Associate Professor, Associate Professor of the Department of European Integration and Law, Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

**Kolosovska Iryna Ihorivna** – PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Public Administration, Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

**Kuchabskyi Oleksandr Heorhiiiovych** – Doctor of Public Administration, Dr hab., Professor, Professor of the Department of Regional Development Geography, Gdansk University (Poland)

**Liubk Claudia** – Doctor, Professor, Saxony Institute for Public Administration and Law (Germany)

**Lipentsev Andrii Viktorovych** – PhD in Economics, Associate Professor, Academician of the Academy of Economic Sciences of Ukraine, Honored Worker of Education of Ukraine, Deputy Director for Research of Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

**Michalski Tomash** – Dr hab., Professor, Professor of the Department of Regional Development Geography, Gdansk University (Poland)

**Novak-Kaliaieva Larysa Mykolaivna** – Doctor of Public Administration, Associate Professor, Professor of the Department of Public Administration, Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

**Rudenko Olha Mstyslavivna** – Doctor of Public Administration, Professor, Professor of the Department of Public Administration and Management of Organizations, Chernihiv National University of Technology

**Stanasiuk Nataliia Stepanivna** – Doctor of Economics, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Management and International Entrepreneurship, Lviv Polytechnic National University

## ЗМІСТ

### Частина 1

#### Державне управління

##### *Теорія та історія державного управління*

<i>Буник М. З., Франке Х.</i> Адміністративні реформи в Німеччині на місцевому рівні: досвід для України .....	13
<i>Красівський О. Я., Мороз О. Ю.</i> Чинники консолідації українського суспільства на сучасному етапі його розвитку: ціннісно-культурний, політичний та соціально-економічний виміри .....	24
<i>Майстро С. В., Резніков В. В.</i> Теоретико-методологічні основи державної політики у сфері європейської інтеграції .....	40
<i>Пасічник В. М.</i> Національна ідея як чинник формування національної ідентичності України .....	52

##### *Механізми державного управління*

<i>Акімов О. О.</i> Формування та реалізація повноважень органів державної влади: системогенезний аспект .....	71
<i>Дем'янчук І. Я.</i> Оповіщення населення великих міст про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій: реалізація повноважень органів управління .....	82
<i>Колосовська І. І.</i> Механізми здійснення публічної політики регіонального розвитку .....	94
<i>Купрійчук В. М., Венцель В. Т.</i> Соціальна функція держави та особливості її реалізації в умовах сучасних глобалізаційних викликів .....	103
<i>Матвеева О. Ю.</i> Огляд актуальних тенденцій розвитку туристичної галузі в Дніпропетровській області: державно-управлінський аспект .....	116
<i>Проценко О. В.</i> До питання формування механізмів державного управління в роботі з дітьми, які проживають у сім'ях у складних життєвих обставинах .....	131
<i>Проць Т. А.</i> Державне сприяння розвитку освіти у сфері фізичної культури на регіональному рівні: проблема узгодженості державних політик .....	143
<i>Токар М. Ю.</i> Функціональне визначення громадської організації як соціального сервіс-провайдера .....	161

### Частина 2

#### Економічна політика та фінанси

<i>Бліщук К. М., Третьяк Г. С.</i> Інноваційний розвиток національної економіки України: проблеми та перспективи .....	177
--	-----

<i>Борицук Є. М., Сидорчук О. Г.</i> Особливості формування інноваційно-інвестиційної політики розвитку агропромислових підприємств України .....	189
<i>Давтян С. Г., Єльчієва О. Р.</i> Взаємодія органів публічної влади на регіональному та місцевому рівнях із реалізації власних повноважень у сфері соціального захисту населення .....	204
<i>Матвійшин Є. Г., Заброцька О. В.</i> Використання майна територіальних громад як засобу для місцевого економічного розвитку .....	219
<i>Федець А. В.</i> Удосконалення механізму державного регулювання ринку надання послуг з інкасації коштів та перевезень валютних цінностей в Україні .....	232
<i>Шевчук П. І., Шевчук А. П.</i> Дотримання рівнів соціального забезпечення в Україні часів незалежності .....	248

## CONTENTS

### Volume 1 Public administration

#### *Theory and history of public administration*

<i>Bunyk M., Franke H.</i> Administrative reforms in Germany at the municipal level: experience for Ukraine .....	13
<i>Krasivsky O., Moroz O.</i> Factors of consolidation of the Ukrainian society at the current stage of its development: cultural, political and socio-economic dimensions .....	24
<i>Maistro S., Ryznykov V.</i> Theoretical and methodological basics of state policy in the European integration sphere .....	40
<i>Pasichnyk V.</i> The national idea as a factor in the formation of the national identity of Ukraine .....	52

#### *Mechanisms of public administration*

<i>Akimov O.</i> Formation and implementation of powers of public authorities: the aspect of systemogenesis .....	71
<i>Demianchuk I.</i> Notification of the big cities population on the threat or emergency situation: implementation of the authorities of the governing bodies .....	82
<i>Kolosovska I.</i> Mechanisms of implementation of public policy of regional development .....	94
<i>Kupriichuk V., Ventsel V.</i> Reflection of the social function of the state in the context of contemporary globalization challenges .....	103
<i>Matveieva O.</i> Review on recent trends of touristic industry development in Dnipropetrovsk region: public management aspect .....	116
<i>Protsenko O.</i> Some aspects of formation of government mechanisms for organization of work with vulnerable children .....	131
<i>Prots T.</i> State assistance for the development of education in the field of physical culture at the regional level: the problem of conformity with the public policy .....	143
<i>Tokar M.</i> Functional definition of public organization as a social service provider .....	161

### Volume 2 Economic policy and finance

<i>Blishchuk K., Tretiak H.</i> Innovative development of the national economy of Ukraine: problems and prospects .....	177
---	-----

<i>Borshchuk Ye., Sydorchuk O.</i> The features of an innovative – investable of policy of development of Ukrainian agricultural enterprises .....	189
<i>Davtyan S. Yelchiieva O.</i> Interaction of public authorities at the regional and local level of implementation of own powers in the sphere of social protection of the population .....	204
<i>Matviishyn Ye. Zabrotska O.</i> Use of territorial communities assets of as an instrument for the local economic development .....	219
<i>Fedets A.</i> The improvement of the state regulation mechanism of the market of cash collection and transportation of currency values services in Ukraine .....	232
<i>Shevchuk P., Shevchuk A.</i> Maintaining the social security levels in Ukraine within the independence times .....	248



**Акімов Олександр Олександрович**

*кандидат наук з державного управління, доцент,  
Заслужений економіст України, начальник відділу правового забезпечення  
Національної служби посередництва і примирення*

ORCID: 0000-0002-9557-2276

e-mail: 1970aaa@ukr.net

**ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ  
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: СИСТЕМОГЕНЕЗНИЙ АСПЕКТ**

Розглянуто інституційні та правові засади формування та реалізації повноважень органів державної влади з позиції розвитку системогенезних утворень у сфері державного управління. Встановлено взаємозв'язок владних управлінських функцій та повноважень органів державної влади у контексті розвитку системогенезу органів державної влади. Виявлено проблемні питання щодо формування та реалізації повноважень органів державної влади у системогенезному аспекті.

**Ключові слова:** державне управління; системогенез; органи державної влади; повноваження; державна влада.

**Постановка проблеми.** Актуальність статті зумовлена розвитком системогенезу у публічному управлінні загалом, зокрема у питаннях професійної діяльності службовців та у сферах діяльності органів публічної влади.

Мета статті – розкрити системогенезний аспект процесів формування та реалізації повноважень органів державної влади. Об'єктом нашого дослідження є системогенезні засади діяльності органів державної влади. Предметом дослідження є засади формування та реалізації повноважень органів державної влади у системогенезному аспекті функціонування державного управління.

Для цього визначено такі завдання:

- розглянути системогенезні особливості процесів формування та реалізації повноважень органів державної влади як публічних владних інституцій;
- встановити взаємозв'язок владних управлінських функцій та повноважень органів державної влади у контексті формування інституційно-правових та системогенезних засад розвитку їх діяльності;
- виявити проблемні питання щодо формування та реалізації повноважень органів державної влади як складових елементів системогенезу державного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання формування та реалізації повноважень органів державної влади як публічних владних інституцій розкриті у працях сучасних дослідників вітчизняної науки: В. Авер'янова, Е. Афоніна, С. Вирового, І. Грицяка, А. Ліпенцева, В. Малиновського, О. Оболенського, С. Серьогіна, Г. Ситника та інших; закордонної науки:

В. Парсонса, Г. Колбеча, А. Сміта, Дж. Мілла, В. Данна, Л. Пала, П. Брауна, Л. Ганна та інших. Більш предметно проблематика розвитку системогенезу у публічному управлінні виокремлена у доробку Н. Липовської, яка зазначає, що для життєдіяльності соціальної системи однаково важливі й управління, і самоорганізація, які є двома елементами процесу системогенезу [1]. Запропонована вітчизняна розробка концепту системогенезу до всіх елементів системи професійної діяльності державних службовців, у якій окремо виокремлено і психологічні, і соціальні аспекти їх професійної діяльності [2].

**Невирішені раніше частини загальної проблеми.** Загальною проблемою, як у науковому, так і в практичному сенсі, можна вважати системогенезні процеси щодо формування та реалізації повноважень органів публічної влади. Невирішеною раніше частиною цієї загальної проблеми є системогенезні засади формування та реалізації повноважень органів державної влади. Практика формування та реалізації повноважень органів державної влади перебуває у правовому полі, визначена правовими нормами. Тому вивчення цієї проблематики є у площині адміністративно-правового аспекту формування повноважень органів державної влади як передумови до їх діяльності та практики реалізації. Виокремлення та врахування інституційно-правових аспектів займає визначальну позицію щодо питань формування та реалізації повноважень органів державної влади. Пошук шляхів формування повноважень органів публічної влади та забезпечення їх ефективної реалізації потребує вивчення, пропонування різноманітних підходів, методик, залучення міждисциплінарних практик для отримання ефективного результату щодо зазначеної проблематики, розвитку системогенезу у державному управлінні.

**Виклад основного матеріалу.** За змістом системогенез виявляється через низку властивостей, які виявляються в процесах розвитку, динаміки, функціонування системи державного управління. Адже статична система не має потенціалу до розвитку, діяльності, і тому їй не притаманні еволюційні чи інші тенденції. Предметом системогенезу можуть бути як, загалом, система публічного управління, публічної влади, так і їх підсистеми, які мають усі ознаки системних утворень. Застосування системогенезу до державного управління, загалом, передбачає найперше позиціонування державного управління як еволюційного системного утворення. Більше того, системі державного управління притаманні такі складні складові елементи, які за своєю сутністю та змістом формують окремі системні утворення, до прикладу: професійна діяльність державних службовців, управлінські функції, державна влада, органи державної влади. Застосування системогенезних впливів до розвитку кожної із зазначених систем передбачає виявлення системогенезних ознак функціонування, вивчення їх особливостей, їх аналіз у практиці здійснення державного управління. Системогенез – генезис (від гр. – походження, виникнення) – зародження і розвиток, еволюція систем від нижчих форм до вищих, тлумачення етапів цієї еволюції [3].

Органи державної влади, маючи суб'єктну основу діяльності, становлять основу діяльності системи державного управління. Система державного управління за змістовим наповненням вважається функціональною системою, метою якої є виконання державних функцій. Тому розкриття самої суті функціональної системи, її змісту та механізмів, принципів, які її формують, складових елементів, їх функцій є передумовою до вивчення системогенезу як еволюційного розвитку вітчизняної системи державного управління. Встановлення повноважень органу державної влади необхідно з'ясувати у контексті набуття безпосередньо суб'єктом владних повноважень питань реалізації ним владних управлінських функцій у цих правовідносинах. Владні управлінські функції, що виконуються на основі законодавства, це будь-які владні повноваження у рамках діяльності держави, які не належать до законодавчих повноважень чи повноважень здійснювати правосуддя. Доцільним є виділення таких груп владних управлінських функцій:

- 1) вироблення (формування) політики;
- 2) правове регулювання;
- 3) надання адміністративних послуг;
- 4) нагляд і контроль.

Передумовою формування повноважень органів державної влади є ознаки органів державної влади як публічних інституцій, які можна узагальнити як такі, що:

- формуються державою відповідно до закону і здійснюють діяльність на його основі;
- володіють державними функціями та/або спеціальними функціями;
- мають організаційну та функціональну структуру;
- взаємодіють з іншими органами публічної влади;
- мають визначений підвідомчий та територіальний вид діяльності;
- мають державно-владні повноваження, що дозволяють здійснювати юридично обов'язкові дії;
- зазвичай володіють ресурсами державної власності.

Питання щодо формування та реалізації повноважень, загалом, органів публічної влади виникають тому, що ці органи різні за статусними характеристиками, функціями, які вони виконують, мають різне розуміння набуття та реалізації повноважень. Основною відмінністю є те, що вони здійснюють свою діяльність із різних підходів, володіючи при цьому різними ресурсами, способами здійснення влади, ресурсоємністю, можливістю здійснювати державну владу правової системи загалом, до якої належить країна. У країнах романо-германської сім'ї правовідносини у сфері публічного управління (принаймні в частині так званого "чиновництва") належать до сфери регулювання публічного права, натомість у англосаксонській правовій системі поділ права на публічне і приватне фактично відсутній [4].

Доцільним у вивченні цієї проблематики є позиція О. Євтушенка щодо різної специфіки державної влади та місцевого самоврядування як владних інституцій в частині їх співвідношення. Автор зазначає, що при розмежуванні питань, які належать до компетенції місцевих органів та органів державної влади, у тих випадках, коли це видається можливим зробити, не доцільно протиставляти їх один одному. Тому й протиставлення державної влади і місцевого самоврядування, на думку вченого, не має ні теоретичних, ні практичних підстав [5].

Із позиції нормативно-правового забезпечення зв'язок суб'єкта здійснення державного управління та його повноважень визначений законодавцем. У практиці адміністративного права, зокрема адміністративного судочинства, використовується поняття “суб'єкт владних повноважень”, яке розкривається у п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України, відповідно до якого під таким суб'єктом розуміється орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень [6]. Це визначення найбільш точно формує уявлення про суб'єкта владних повноважень не тільки як інституції, але і як посадової особи, чиновника.

Щодо практики формування повноважень органів державної влади у правовому полі погоджуємося з думкою Ю. Тихомирова, за якою узагальнено окреслено підхід, за яким встановлення повноважень органів державної влади може здійснюватися за такими формами:

- на рівні Конституції;
- на рівні законів, а також підзаконних актів виконавчої влади;
- на договірному рівні;
- на рівні делегування повноважень одним органом іншому [7].

Найперше формування повноважень органів державної влади відбувається на конституційному рівні. Вчений О. Крупчан вказує на те, що для належної організації виконавчої влади зовсім не обов'язково прямо фіксувати в тексті конституції власне принцип “поділу влади”, а тим більше доповнювати його ознаками самостійності, автономності чи незалежності окремих, насамперед законодавчої та виконавчої, влад [8]. Він вказує на цей принцип лише як на методологічну розробку, точку опори для розробки та реалізації структурної схеми організації державної влади. Вважаючи цей принцип більше теоретичною доктриною, дослідник вказує на узагальнення найбільш типових функцій державної влади, тобто як реальна система органів держави обумовлюється змістом більш конкретних функцій та компетенцій, що виникають із життєвих потреб організації державного та суспільного життя країни [9].

Конституційна регламентація засад інституалізації виконавчої влади є за повнотою та конкретністю нерівномірною щодо органів різного рівня та аспектів їх функціонування. Щодо уряду, то найбільш конституційно висвітлені питання

його формування та процедури взаємовідносин із парламентом. Більш конкретні питання формування повноважень органів державної влади мають бути визначені в окремих законах щодо кожного органу. Найбільшого ефекту закріплення правових норм у частині формування повноважень органів державної влади досягне за наявності єдиних концептуальних засад для всієї системи державного управління. Тобто, підсумовуючи зазначене, можна стверджувати, що єдині системоутворюючі засади формування повноважень органів державної влади, а ширше – формування державної влади – є передумовою до розвитку ефективного державного управління в площині системогенезного розвитку.

В умовах децентралізації науковці висловлюють думку щодо внесення низки змін до Конституції України для створення правової основи закріплення децентралізації, що створює також передумови для встановлення повноважень органів публічної влади як у територіальному, так і у функціональному аспектах [10]. У своїх працях М. Карпа вказує на те, що конституційна регламентація засад організації виконавчої влади є за повнотою та конкретністю нерівномірною щодо органів різного рівня та аспектів їх функціонування. Серед основних аспектів встановлення повноважень як складової компетенцій органів публічної влади дослідниця виокремлює територіальне, функціональне розмежування та інституціональне розмежування [11].

У контексті розвитку системогенезу державного управління інституційні аспекти проявляються у питаннях розмежування та визначення різних понять, зокрема: суб'єкт-суб'єктні та суб'єкт-об'єктні відносини; органи публічної, державної та самоврядної влади; інституційність та інституціалізація; статус та статусні характеристики та інші поняття.

Проблемні питання розвитку системогенезу державного управління щодо формування та реалізації повноважень органів державної влади з позиції інституційно-правових засад з'являються щодо розмежування та визначення суб'єкт-об'єктних відносин, інституту та інституції, публічного службовця та державного службовця, публічної послуги та адміністративної послуги та безлічі інших понять. Успішність функціонування, загалом, соціальних інститутів, за Я. Щепаньським, залежить від таких умов:

- а) від чіткого визначення мети, її кола виконуваних дій чи обсягу функцій;
- б) від раціонального поділу праці і раціональної її організації;
- в) від ступеня деперсоналізації дій і об'єктивізації функцій. Іншими словами, якщо цей інститут перетворюється в установу, залежну від інтересів людей, покликаних виконувати інституціалізовані функції, тоді він втрачає свою суспільну сутність, втрачає престиж і довіру всієї групи;
- г) від визнання і престижу, якими він володіє в очах усієї групи чи переважної її частини;
- д) від безконфліктного включення у глобальну систему інститутів [12, 13].

Аналіз теоретичних положень та практики державного управління дає підстави стверджувати, що поняття органів державної влади з позиції

інституційного підходу потрібно розглядати як систему інституцій, які в комплексі формують функціональне навантаження системи державного управління, адже кожен із них має свою мету, цілі та функції. Інституційні чинники можна розглядати як один із засобів з організації та функціонування органів державної влади [14 – 16]. На основі проведеного дослідження, виокремимо деякі інституційні чинники, які забезпечують встановлення повноважень органів державної влади:

- законодавче закріплення органів державної влади як інституцій державного управління;
- ступінь відокремленості інституцій як самостійних утворень (виявлена в законодавчому, організаційному, функціональному контексті);
- інституційна самостійність органів державної влади;
- інституційне збалансування органів державної влади;
- гарантування виконання функцій державного управління.

Системогенезний розвиток державного управління можна розглядати як у площині внутрішніх розподілів впливу між суб'єктами, так і з позиції взаємодії із зовнішніми суб'єктами. Еволюція інституційної, функціональної, структурно-організаційної та інших систем державного управління, динаміка розвитку їх кількісного та якісного змістового навантаження вказує на системогенезний розвиток як окремих систем у форматі складових елементів системи державного управління, так і системи державного управління загалом.

**Висновки та перспективи подальших розвідок.** На підставі здійсненого дослідження, відповідно до визначених мети та завдань, можна зробити такі висновки:

1. Визначено, що проблематика формування та реалізації повноважень органів державної влади у системогенезному вимірі виникає тому, що ці органи відрізняються функціями, способами здійснення влади, статусом, ресурсами, способами здійснення влади та іншими ознаками, які в комплексі стають передумовою до здійснення державної влади. Повноваження як необхідна складова компетенцій органів державної влади є визначальною умовою здійснення їх діяльності. Інституційно визначене поняття “суб'єкт владних повноважень”, яке розкривається у п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України. Таким чином суб'єктом владних повноважень називається орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень. Застосування системогенезних впливів до розвитку кожної із складових систем державного управління передбачає виявлення системогенезних ознак функціонування, вивчення їх особливостей, аналіз їх у практиці здійснення.

2. Встановлено взаємозв'язок владних управлінських функцій та повноважень органів державної влади в контексті формування інституційно-правових та системогенезних засад діяльності органів державної влади. А

са́ме, виявлено, що питання реалізації владних управлінських функцій безпосередньо пов'язані з формуванням повноважень органів державної влади. Тобто, можна стверджувати, що владні управлінські функції, серед яких правове регулювання, надання адміністративних послуг, контроль тощо, в інституційному аспекті є формотворчими по відношенню до повноважень. А у системі органів державної влади зв'язок "функція – повноваження" є основоположним для встановлення компетенцій органів державної влади.

3. Основними проблемними питаннями щодо формування та реалізації повноважень органів державної влади як складових елементів системогенезу державного управління виявлено такі:

- проблематика відокремленості органів державної влади як самостійних утворень, виявлена в законодавчому, організаційному, функціональному контексті;

- узагальнене формування функцій органів державної влади на конституційному рівні, що вносить різне трактування підзаконних нормативно-правових актів у частині формування та реалізації повноважень органів державної влади;

- існування інституційних неузгоджень у державному управлінні, які проявляються переважно у формуванні та реалізації повноважень, визначенні статусів, визначенні субординаційних, координаційних, пропорційних та інших взаємозв'язків у розподілі державної влади;

- проблема формування функціональної структури державної служби, структури зв'язків між суб'єктами державної влади, досягнення політичного та державотворчого консенсусу в суспільстві.

Сформовані висновки нашого дослідження вказують на існування потреби щодо застосування системогенезного підходу до розвитку державного управління, виявлення та застосування світових еволюційних практик розвитку публічного управління, утвердження інституційних зв'язків, подолання інституційних пасток у державному управлінні, проведення ефективних інституційних реформ.

Подальші наукові розробки можуть стосуватися розробки системогенезних засад розвитку публічного управління загалом, теоретико-методологічного підґрунтя для проведення ефективних інституційних реформ, подолання інституційних неузгоджень у практиці публічного управління, розвитку системогенезних утворень у сфері державного управління.

#### **Список використаної літератури**

1. Липовська Н. А Системогенез державної служби: теоретичні підходи. URL : [http://dridu.dp.ua/konf/konf\\_dridu/dums\\_konf\\_2015/pdf/510.pdf](http://dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/dums_konf_2015/pdf/510.pdf) (дата звернення: 15.07.2019).

2. Акімов О. О. Психологічні аспекти проявів корупції в державному управлінні // Державне управління: теорія та практика. 2014. № 1. С. 181—188.

3. Словник системного аналізу проблем державного управління. Київ : НАДУ, 2006. С. 71.

4. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимошука В. П., Школика А. М. Київ : Конус-Ю, 2007. С. 12.
5. Євтушенко О. Н. Державна влада і місцеве самоврядування: теорія й методологія взаємодії // Вісник Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого. С. 163—174. URL : [http://www.nbu.gov.ua/old\\_jrn/Soc\\_Gum/Vnyua/2009\\_1/163-174.pdf](http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Vnyua/2009_1/163-174.pdf) (дата звернення: 15.07.2019).
6. Кодекс адміністративного судочинства України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 20.07.2019).
7. Тихомиров Ю. А. Курс адміністративного права и процесса. Москва, 1998. С. 216.
8. Крупчан О. Д. Організація виконавчої влади : монографія. Київ : Вид-во УАДУ, 2001. С. 46.
9. Там само.
10. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні : кол. моногр. / кол. авт. ; за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ : Рідна мова, 2016. С. 224.
11. Карпа М. І. Межі компетенції суб'єктів публічної служби: особливості визначення // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. Вип. 2 (33). Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2017. С. 109—116.
12. Заславская Т. И., Рывкина Р. В. Социология экономической жизни: Очерки теории. Новосибирск, 1991.
13. Лукашевич М. П. Соціологія економіки : підручник. Київ : Каравела, 2005. 288 с.
14. Акімов О. О. Робастність системи професійної діяльності державних службовців: системогенезний контекст // Інвестиції: практика та досвід. 2019. № 5. С. 104—109.
15. Акімов О. О. Концепт системогенезу професійної діяльності державних службовців // Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 23. С. 133—138.
16. Акімов О. О. Функціональні чинники системогенезу професійної діяльності державних службовців // Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 24. С. 68—74.

Статтю подано: 20.08.2019

Статтю схвалено: 24.09.2019

**Akimov Oleksandr Oleksiiovych**

*PhD in Public Administration, Associate professor, Honored Economist of Ukraine, Head of the Legal Department, National Mediation and Conciliation Service*

ORCID: 0000-0002-9557-2276

e-mail: 1970aaa@ukr.net

**FORMATION AND IMPLEMENTATION OF POWERS  
OF PUBLIC AUTHORITIES: THE ASPECT OF SYSTEMOGENESIS**

**Problem setting.** The topicality of this article is stipulated by the development of systemogenesis in public administration in general, and in matters of the professional activity of civil servants as well as in the areas of activity of public authorities.

The purpose of this article is to reveal the aspect of systemogenesis of the processes of formation and realization of powers of public authorities. The object of this study is about



the foundations of systemogenesis of the activities of public authorities. The subject of the study is the principles of forming and implementing powers of public authorities in the aspect of systemogenesis of public administration functioning.

The following tasks were set:

- to consider the features of systemogenesis of the processes of formation and implementation of powers of public authorities as public power institutions;
- to establish the relationship of public-managerial functions and powers of public authorities in the context of forming institutional, legal and foundations of systemogenesis for the development of their activities;
- to identify problematic issues concerning the formation and implementation of powers of public authorities as constituent elements of the systemogenesis of public administration.

**Recent research and publications analysis.** The issues of forming and exercising the powers of public authorities as public power institutions are disclosed in the works of modern researchers of domestic science – V. Averyanova, E. Afonina, S. Vyrova, I. Gritsyak, A. Lipentsev, V. Malinovsky, A. Obolensky, S. Seregin, G. Sytnik and others; foreign science – V. Parsons, G. Kolbech, A. Smith, J. Mill, V. Given, L. Pala, P. Brown, L. Anna and others. The issue of the development of systemogenesis in public administration is substantially highlighted in the work of N. Lipovska, who notes that for the vital activity of the social system, both management and self-organization are equally important, which are two sides of the process of systemogenesis. There is proposed the domestic development of the concept of systemogenesis to all elements of the system of the professional activity of civil servants, in which the psychological and social aspects of their professional activity are separately identified.

**Highlighting previously unsettled parts of the general problem.** The general problem both in the scientific and in a practical sense can be considered the processes of systemogenesis for the formation and implementation of powers of public authorities. Previously unresolved part of the general problem concerns the bases of systemogenesis for the formation and implementation of powers of public authorities. The practice of forming and implementing the powers of public authorities is in the legal field, defined by legal regulations. Therefore, the study of this issue is in the plane of the administrative-legal aspect of forming powers of public authorities as a prerequisite for their activities and the practice of its implementation. The allocation and consideration of institutional and legal aspects occupies a decisive position on the formation and implementation of powers of public authorities. The search for ways to formulate the powers of public authorities and ensure their effective implementation requires studying and proposing various approaches, methods, attracting interdisciplinary practices to obtain an effective result on these issues, and developing systemogenesis in public administration.

**Paper main body.** According to the content, systemogenesis is manifested through a series of peculiarities that are revealed in the processes of development, dynamics, and functioning of the public administration system. After all, a static system has no potential for the development, activity, and therefore it does not have evolutionary or other trends. The subject of systemogenesis can be as a whole the system of public administration, public authority, and their subsystems, which have all the signs of system formations. The application of systemogenesis to public administration as a whole presupposes first positioning of public administration as an evolutionary systemic formation. Moreover, such complex components are inherent in the public administration system, which according to their essence

and content form separate system formations, for example: the professional activities of public servants, managerial functions, public power, and public authorities. The application of the effects of systemogenesis to the development of each of these systems involves the identification of signs of functioning of systemogenesis, the study of their features, their analysis in the practice of public administration. Systemogenesis is the genesis in Greek. – *origin, occurrence* – the origin and development, the evolution of systems from lower to higher forms, the interpretation of stages of this evolution.

Public authorities, having the subjective basis of activity, constitute the basis of the activity of the public administration system. The system of public administration in terms of meaning is considered a functional system, the purpose of which is to perform public functions. Therefore, the disclosure of the very essence of the functional system, its content and mechanisms, the principles that form it, the constituent elements, their functions is a prerequisite for the study of systemogenesis as an evolutionary development of the domestic public administration system.

**Conclusions of the research and prospects for further studies.** The conclusions of this study have been formed and they indicate that there is the necessity for applying the approach of systemogenesis to the development of public administration, the identification and application of world evolutionary practices of the development of public administration, the establishment of institutional ties, overcoming institutional traps in public administration, and the implementation of effective institutional reforms. Further scientific developments may relate to the elaboration of the foundations of systemogenesis for the development of public administration as a whole, the theoretical and methodological basis for holding effective institutional reforms, overcoming institutional inconsistencies in the practice of public administration, and the development of the formations of systemogenesis in public administration field.

**Key words:** public administration; systemogenesis; public authorities; powers; public power.

### References

1. Lipovskaya, N. A. (2015). *System-generated service: theoretical approaches*. URL : [http://dridu.dp.ua/konf/konf\\_dridu/dums\\_konf\\_2015/pdf/510.pdf](http://dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/dums_konf_2015/pdf/510.pdf) [in Ukrainian].
2. Akimov, O. O. (2014). Psychological aspects of corruption in public administration. *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, № 1, pp. 181-188 [in Ukrainian].
3. *Slovnnyk systemnoho analizu problem derzhavnoho upravlinnia*. (2006). Kyiv: NADU. pp. 71 [in Ukrainian].
4. Tymoschuk, V. P., Shkolyk, A. M. (Eds.). (2007). *Publichna sluzhba. Zarubizhnyi dosvid ta propozytsii dlia Ukrainy*. Kyiv: Konus-V. p. 12 [in Ukrainian].
5. Yevtushenko, O. N. (2009). State Power and Self-Government: Theory and Methodology of Activity. *Visnyk Natsionalnoi yurydychnoi akademii imeni Yaroslava Mudroho*, pp. 163-174. URL : [http://www.nbu.gov.ua/old\\_jrn/Soc\\_Gum/Vnyua/2009\\_1/163-174.pdf](http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Vnyua/2009_1/163-174.pdf) [in Ukrainian].
6. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy. (2019). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> [in Ukrainian].
7. Tikhomirov, Yu. A. (1998). *Kurs admynystratyvnoho prava y protsesa*. Moskva. p. 216 [in Ukrainian].
8. Krupchan, O. D. (2001). *Orhanizatsiia vykonavchoi vlady*. Kyiv: NADU. p. 46 [in Ukrainian].

9. Ibid.
10. Beltsy, Zh. A., Bova, T. V., Bondareva, L. V., Demchenko, V. M., Durman, O. L., Kozyuk, Y. M., Klyutsivsky, V. I., Lopushinsky, I. P., Mykolaenko, V. V., Olenkovskaya, L. P., Polovtsev, O. V., Plyushch, R. M. (Eds.). (2016). *Mistseve samovriaduvannia v umovakh detsentralizatsii vlady v Ukraini*. Kyiv: Ridna mova. p. 224 [in Ukrainian].
11. Carpa, M. I. (2017). Borders trust public service entities: features of information. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, Issue 2(33), pp. 109-116 [in Ukrainian].
12. Zaslavska, T. I., Rivkina, R. V. (1991). *Sotsyolohyia ekonomycheskoi zhyzny: Ocherky teoryu*. Novosibirsk [in Russian].
13. Lukashevich, M. P. (2005). *Sotsiologiia ekonomiky*. Kyiv: Karavella. 228 p. [in Ukrainian].
14. Akimov, O. (2019). The robustness of the system of professional activity of public employees: systemogenesial context. *Investytsiyyi: praktyka ta dosvid*, № 5, pp. 104-109 [in Ukrainian].
15. Akimov, O. (2018). The concept of the system genesis of the professional activities of public servants. *Investytsiyyi: praktyka ta dosvid*, № 23, pp. 133-138 [in Ukrainian].
16. Akimov, O. (2018). Functional factors of the system genesis of the professional activities of civil servants. *Investytsiyyi: praktyka ta dosvid*, № 24, pp. 68-74 [in Ukrainian].

*Paper submitted: 20.08.2019*

*Paper accepted: 24.09.2019*

**Цитування:** Акімов О. О. Формування та реалізація повноважень органів державної влади: системогенезний аспект // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Вип. 3(60) : у 2 ч. Ч. 1 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. С. 71—81. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.60.2019.186748>).

**Citation:** Akimov, O. O. (2019). Formation and implementation of powers of public authorities: the aspect of systemogenesis. *Efficiency of Public Administration*, Issue 3(60), pp. 71-81. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.60.2019.186748>).

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

**ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**  
**EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION**

**Збірник наукових праць**  
**Collection of Academic Papers**

**Випуск 3 (60)**  
**Issue 3 (60)**

Заснований у 2002 році  
Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації:  
серія КВ № 21337-11137ПР від 04.03.2015 р.  
Founded in 2002  
Certificate of state registration:  
series KB № 21337-11137ПР from 04.03.2015

Виходить чотири рази на рік  
Issued four times a year

Відповідальна за випуск	<i>Н. З. Онисько</i>
Editor-in-Chief	<i>N. Z. Onysko</i>
Редактори	<i>Н. Б. Кічула</i>
	<i>I. I. Stecyk</i>
Editors	<i>N. B. Kichula</i>
	<i>I. I. Stetsyk</i>
Комп'ютерна верстка	<i>Н. О. Свідерська</i>
Computer make-up	<i>N. O. Sviderska</i>
Друк	<i>І. Б. Тарай</i>
Print	<i>I. B. Tarai</i>

Підписано до друку 26.12.2019 р. Формат 70x100/16  
Папір офсетний. Друк: різнографія. Обл.-вид. арк. 24,77. Ум. друк. арк. 22,25  
Наклад 100 примірників. Замовлення 14/19  
Approved for printing 26.12.2019. Format 70x100/16  
Poster paper. Print: risography. Publisher's sheets: 24,77. Printer's sheets: 22,25  
Printed copies: 100. Order 14/19

**Видавництво Львівського регіонального інституту державного управління**  
**Національної академії державного управління при Президентові України**

Україна, 79491, Львів-Брюховичі, вул. Сухомлинського, 16. Тел.: (032) 234-62-46  
Електронна пошта: statya.lviv@gmail.ua, Веб-адреса: <http://lvivacademy.com>  
Ukraine, 79491, Lviv-Briukhovychi, Sukhomlynskooho St. 16, Tel.: (032) 234-62-46  
E-mail: statya.lviv@gmail.ua, Web address: <http://lvivacademy.com>.

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру видавців: серія ДК № 1819 від 27.05.2004 р.  
Publishing house of the Lviv Regional Institute for Public Administration  
of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine  
Certificate of registration in the State Register of publishers: Series DK № 1819 from 27.05.2004