

Публічне управління та митне адміністрування

(правонаступник наукового збірника “Вісник Академії
митної служби України. Серія: “Державне управління”)

№ 2 (21)

*Включено до Переліку наукових фахових видань України, у яких можуть
публікуватися результати дисертаційних робіт з галузі науки
державне управління (наказ Міністерства освіти і науки України
від 11.07.2016 р. № 820, додаток 12)*

Дніпро
Університет митної справи та фінансів
2019

Публічне управління та митне адміністрування
(правонаступник наукового збірника “Вісник Академії митної служби України.
Серія: “Державне управління”)
Журнал включено до міжнародної наукометричної бази Index Copernicus International
(Республіка Польща).
Науковий збірник
Видається чотири рази на рік
Заснований 2009 р.

Рекомендовано до друку та до поширення через мережу Інтернет вченою радою
Університету митної справи та фінансів (протокол № 13 від 27 травня 2019 р.)

Редакційна колегія:

Івашова Л. М. (<i>головний редактор</i>) – д.держ.упр., проф.;	Парубчак І. О. – д.держ.упр., доц.;
Антонова Л. В. – д.держ.упр., проф.;	Плеханов Д. О. – д.держ.упр., доц.;
Антонов А. В. – д.держ.упр., доц.;	Халецька А. А. – д.держ.упр., проф.;
Домбровська С. М. – д.держ.упр., проф.;	Ченцов В. В. – д.і.н., д.держ.упр., проф.;
Крушельницька Т. А. – д.держ.упр., доц.;	Шведун В. О. – д.держ.упр., проф.;
Лопушинський І. П. – д.держ.упр., проф.;	Лотар Геллерт – д.ф., проф., Німеччина;
Мищенко Д. А. (<i>заступник головного редактора</i>) – д.держ.упр., проф.;	Кашубський Михайл – д.ф., доц., Австралія;
	Чижевич Веслав – д.габ., проф., Республіка Польща.

ISSN 2310-9653

Коректори: Н. В. Пирог, Я. І. Вишнякова
Комп’ютерна верстка: І. І. Стратій

Свідоцтво про державну реєстрацію: серія КВ № 21855-11755ПР від 21.12.2015 р.

Адреса редакції: вул. Володимира Вернадського, 2/4, Дніпро, 49000

Тел.: 099 729 63 79

Сайт видання: www.customs-admin.umsf.in.ua

Підписано до друку 04.06.2019. Формат 60×84/16. Папір офсетний.

Гарнітура Таймс. Ум. друк. арк. 18,14. Обл.-вид. арк. 13,20.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.

Телефон +38 (0552) 39-95-80

E-mail: mailbox@helvetica.com.ua

Свідоцтво суб’єкта видавничої справи

ДК № 6424 від 04.10.2018 р.

Засновник: Університет митної справи та фінансів

© Університет митної справи та фінансів, 2019

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

- О. М. Громадецький.** Постмодерне публічне управління: ідеографічний аспект 7
- В. Г. Пугач.** Феномен гібридності в державно-управлінському вимірі 13
- К. П. Чорна.** Ліберальна ідея в державно-управлінській діяльності:
виклики для України 20

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

- Л. М. Грень.** Економічний механізм державного управління
розвитком професійної (професійно-технічної) освіти 26
- С. М. Домбровська.** Сучасні реалії державної міграційної політики країн світу 37
- О. М. Житник.** ОРДЛО як FATA? Компаративний аналіз
державних механізмів України та Пакистану щодо повернення
окупованих територій: державно-управлінський аспект 43
- Т. М. Кашталян, А. Л. Помаза-Пономаренко.** Особливості функціонування
механізмів державного регулювання земельних відносин
у контексті забезпечення національної безпеки 50
- Т. О. Костюк.** Механізми управління сучасною вищою освітою:
перегляд доктринальних засад 55
- І. І. Крилова.** Захист прав споживачів
у сфері водопостачання та водовідведення. Стандарти України та ЄС 60
- К. В. Лободенко.** Стан суб'єктної реалізації механізмів
правозахисної політики в Україні 72
- І. П. Лопушинський.** Томос про автокефалію Православної Церкви України:
новий етап розвитку державно-церковних відносин 77
- А. А. Лукіяничук.** Сутність та елементна структура
державного регулювання розвитку ресурсного потенціалу аграрного сектору 85
- Я. В. Пилипенко.** Порівняльний аналіз реформи децентралізації в Україні та Польщі 92
- С. А. Сенча.** Динаміка розвитку громадянського суспільства в Одеській області 100
- В. О. Щербак.** Нормативно-правове забезпечення взаємодії
між різними рівнями врядування в Україні 113

О. І. Юзькова. Зарубіжний досвід інноваційного лідерства в державному управлінні: можливості адаптації в Україні	119
--	-----

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

О. Г. Дейнека, Л. О. Позднякова, О. Л. Скрипінський. Теорія, принципи та практика державного управління та адміністрування ринку транспортних послуг України.....	128
--	-----

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

О. V. Akilina, V. V. Pavliuk. Actual importance of public-private partnership for providing economic modernization of city Kyiv under eurointegration.....	136
--	-----

О. М. Бородіна, Л. І. Плотнікова. Стратегічні домінанти регіонального адміністрування в сучасних умовах	142
---	-----

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА МИТНОЇ СПРАВИ

Р. Ю. Прав. Удосконалення стратегічного та оперативного управління державною безпекою в інформаційній сфері в умовах гібридної війни	149
--	-----

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF STATE ADMINISTRATION

- O. M. Ghromadetskyi.** Post modern public administration: ideographical aspect7
- V. H. Puhach.** Phenomenon of hybridity in public administration layout13
- K. P. Chorna.** Liberal idea in public government activities: challenges for Ukraine20

MECHANISMS OF STATE ADMINISTRATION

- L. M. Hren.** Economic mechanism of state management
of vocational (vocation-and-technical) training development26
- S. M. Dombrovska.** Current realities of the state migration policy of the world countries37
- O. M. Zhytnyk.** ORDLO as FATA? Comparative analysis of state mechanisms
of Ukraine and of Pakistan to return the occupied territories: public administrative aspect43
- T. M. Kashtalyan, A. L. Pomaza-Ponomarenko.** Features of the functioning
of mechanisms of state regulation of land relations
in the context of provision of national security50
- T. O. Kostiuk.** Administrative mechanisms of modern higher education:
review of core principles55
- I. I. Krylova.** Protection of the rights of consumers in water supply and wastewater.
Standards of Ukraine and EU60
- K. V. Lobodenko.** The state of subjective realization of mechanisms
of human rights policy in Ukraine72
- I. P. Lopushynskyi.** Tomos on autocephaly of the Orthodox Church of Ukraine:
a new stage of development in state-church relations77
- A. A. Lukijanchuk.** Essence and element structure of state regulation
of resource potential development of the agricultural sector85
- Ya. V. Pylypenko.** Comparative analysis
of reform of decentralization in Ukraine and Poland92
- S. A. Sencha.** Dynamics of civil society development in the Odesa oblast100
- V. O. Shcherbak.** Legal providing of interaction
between different levels of government in Ukraine113
- O. I. Yuzikova.** Foreign experience of innovation leadership in public administration:
possibilities of adaptation in Ukraine119

STATE ADMINISTRATION: THEORIES AND THE BEST PRACTICES

O. G. Deineka, L. O. Pozdnyakova, O. L. Skrypinsky. Theory, principles and practices of public administration and administration of the market of transport services of Ukraine 128

REGIONAL ADMINISTRATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

O. V. Akilina, V. V. Pavliuk. Actual importance of public-private partnership for providing economic modernization of city Kyiv under eurointegration..... 136

O. M. Borodina, L. I. Plotnikova. Strategic dominants of the regional administration in the modern context 142

STATE ADMINISTRATION

IN THE STATE SECURITY SPHERE AND CUSTOMS BUSINESS

R. Yu. Prav. Improving strategic and operational governance of state security in the informational field in the conditions of hybrid war 149

О. М. Громадецький, аспірант
кафедри державного управління
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

ПОСТМОДЕРНЕ ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ: ІДЕОГРАФІЧНИЙ АСПЕКТ

Стаття присвячена дослідженню ідеограм як засобів побудови публічно-адміністративної реальності в контексті постмодерного підходу до державного управління Ч. Фокса та Г. Міллера. Доводиться, що ідеографія є актуальним механізмом конструювання політико-публічної реальності, що зміцнює свої позиції у зв'язку з розвитком інформаційно-комунікаційних технологій та зв'язків із громадськістю. Проаналізовано філософські засади ідеографії та практичні кейси використання ідеограм.

Ключові слова: постмодерне публічне управління, ідеограма, конструювання реальності, символізація, раціональність, символ, наратив, політика.

O. M. Ghromadetskyi. Post modern public administration: ideographical aspect

The article is devoted to the study of ideograms as means of constructing public-administrative reality in the context of the postmodern approach to public administration by Ch. Fox and H. Miller. It is proved that ideography is an actual mechanism for constructing political and public reality, which strengthens its position in connection with the development of information and communication technologies and public relations. The philosophical foundations of ideography and practical cases of ideograms usage are analyzed.

Scientists insist that the sphere of public policy, as well as any other sphere of social life, cannot be determined solely by rational motives of actions and rational comprehension of these actions. Accordingly, there is a need to systematize researches dedicated to the irrational aspect of public administration, which is possible due to the analysis of ideograms. The starting point in the assessment of symbolization is the reason. But its effectiveness should be considered as limited.

Such symbolic systems as language can substantially contribute to the formation of what is considered as reality. Narrative texts can rewrite the world of practice, the world of the reality and the imaginary one, because all these worlds are transmitted through the processes of symbolization. The narratives of the descriptions are facing each other. This makes the symbolization politically and culturally dangerous.

Thus, Ch. Fox and H. Miller make a significant effort in the public administration to change the paradigm from the bureaucracy to an ideography similar to the transition from Newtonian physics to quantum mechanics. Scientists show how a change in metaphor can change ontology and epistemology, as well as conceptualizing what is being done and leading to a change in recursive (repetitive) practices. Some rhetoric is purposely deceptive, other is sincere one. For those who accept, ideograms, it is important to have a more sophisticated ability to distinguish meaning in order to avoid hysteria, confusion and manipulation.

Key words: postmodern public administration, ideogram, reality construction, symbolization, rationality, symbol, narrative, politics.

Постановка проблеми. Теорія державного управління перманентно збагачується новими актуальними обґрунтуваннями публічного адміністрування відповідно до викликів часу та потреб суспільства. Однією з новітніх спроб визначити зміст та оцінити роль публічного управління постає постмодерна парадигма, розроблена науковцями Ч. Фоксом та Г. Міллером. Учені наполягають на тому, що сфера публічної політики, як і будь-яка інша царина суспільного життя, не може визначатися виключно раціональними мотивами дій та раціональними осягненнями цих дій. Відповідно, є потреба в систематизації розвідок щодо нерационального виміру публічного управління, що постає можливим через аналіз ідеограм.

© **О. М. Громадецький, 2019**

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній галузі науки з державного управління бракує як комплексних, так і часткових студій постмодерного підходу до публічного управління Ч. Фокса та Г. Міллера. Побічно дотичними можна вважати роботи Т. Бельської [1], Л. Герасіної [2], Т. Новаченко [3] тощо. Серед зарубіжних дослідників можна виділити напрацювання Р. Бокса [4], Г. Маршала [11], Р. Хамела [9] та інших.

Мета статті полягає у розкритті змісту ідеографічного дискурсу в контексті розгортання постмодерного публічного управління, що допоможе з'ясувати природу та особливості останнього як актуальної моделі державного управління, що покликана замінити ортодоксальну (класичну) парадигму, невідповідну якостям сучасного соціуму.

Виклад основного матеріалу. Постмодерне публічне управління Ч. Фокса та Г. Міллера будується на філософії конструктивізму та постструктуралізму, що відкриває нове онтологічне розуміння функціонування публічного управління, а разом дає змогу проаналізувати дійово-творчу функцію ідеограм як уявної, образної одиниці символічної когерентності.

«В ідеографічному дискурсі події – це речі, які відбуваються, коли два кораблі вночі замість того, щоб пройти один повз іншого, стикаються. Судна, що стикаються, є абстрактними, містять символізації і власне почуття відповідних повсякденних практик. Ми називаємо ці транспортні судна ідеограмами, і ми розглядаємо рухи, зіткнення і суперечності таких символізацій як сферу політики. Потрібно оцінити символізацію і потенціал маргінальної адаптації до чийось символічних симпатій, щоб віднайти основу того, що відбувається в ідеографічному дискурсі» [8, с. 100].

Відправною точкою в оцінці символізації є причина. Але, на думку дослідників, її ефективність повинна розглядатися як обмежена. Багато науковців із царин державного управління, політології та суспільних наук загалом ідеалізують раціональність. Але розум не може виконати бажання людини знати все. Раціональність не може описати універсальність і не може мати універсального застосування. Прагнення до обіцянки ясності раціональності нагадує розуміння абсурду у прочитанні А. Камю [7].

Водночас Дж. Мід концептуалізує символічні відносини як частину системи дій і бачить продовження соціальних процесів у колективних діях, що постає фундаментом його соціальних досліджень [13].

А. Шатц у своїх розвідках ідеографічного аспекту державного управління намагався з'ясувати, яка відмінність між знаком і символом, як відбувається процес символізації, яке відношення формується між позначувачем і позначуваним або між символом і значенням тощо. Він запропонував ідею, що люди відчувають суспільство, групи і спільноти символічно [15]. Згодом, базуючись на наукових поглядах А. Шатца, Г. Ліндаль вирішив розглядати роль символічної діяльності як одомашнюючої [10].

Проблема, яку намагається вирішити для себе Г. Ліндаль, криється у запитанні: Якщо реальність демократії завжди відстає від своєї ідеї, як і чому постулат народного суверенітету є необхідною умовою для демократичного суспільства? Інакше кажучи, чому відношення між демократією-ідеологією та демократією-реальністю таке, що ідея народного суверенітету не може бути видалена як проста ілюзія? Відповідь вимагає глибинної ревізії суті політичної влади. «Політична влада, безперечно, є інституційним явищем, але інститути не є її первинним локусом, місцем політичної влади є символізація» [10, с. 14].

Символізація здавна вважалася ключем до формування цілісного уявлення про себе й інших. Наприклад, Е. Вогелін постулює інтимне переплетіння реальності та символів: «Самоосвітлення суспільства через символи є невіддільною частиною соціальної реальності, і можна навіть сказати – її істотною частиною, оскільки таку символізацію члени суспільства відчувають більше, ніж нещасний випадок або зручність, вони відчувають її як свою людську

сутність. І, навпаки, символи виражають переживання, що людина є повною мірою людиною через свою участь у цілому, яке виходить за межі її особливого існування» [17, с. 27].

Отже, такі символічні системи, як мова, можуть суттєво сприяти формуванню того, що прийнято вважати реальністю. Наративні тексти здатні переписати світ практики, світ реального і світ уявного, адже всі ці світи передаються через процеси символізації. Світи наративного опису стикаються один з одним. Саме це робить символізацію політично і культурно небезпечною. Наратив дає змогу упорядковувати хаос, символи встановлюють єдність там, де ніщо не існувало. Відповідні єдності є піддатливими і мінливими, так само, як реальність і культура.

Отже, Ч. Фокс та Г. Міллер здійснюють вагому спробу для сфери державного управління зміни парадигми від бюрократії до ідеографії, подібно до переходу від ньютонівської фізики до квантової механіки. Учені доводять, як зміна в метафорі може змінити онтологію і епістемологію, а також концептуалізацію того, що робиться і призводить до зміни рекурсивних (повторюваних) практик.

Ідеограма може бути визначена як символ, який використовується в лінгвістичній системі для представлення не тільки зображеного об'єкта, але й деякої речі або ідеї, яку цей об'єкт припускає або признає. Термін «ідеограма» був використаний М. Макгі, щоб обійти частину ускладнень, які обтяжували такі терміни, як міф чи ідеологія, а також явно пов'язати конотативні поняття із символічними системами. «Ідеограма – це звичайний мовний термін, що трапляється в політичному дискурсі. Це абстракція високого порядку, що являє собою колективну прихильність до певної, але двозначної та невизначеної нормативної мети. Вона гарантує використання влади, виправдовує поведінку і переконання, які в іншому випадку можуть бути сприйняті як ексцентричні або антисоціальні, і скеровує поведінку та віру в канали, які громада легко визнає прийнятними та схвальними» [12, с. 467].

Отож у публічному дискурсі ідеографічне використання викликає закономірності політичної свідомості. Формується сенс, в якому ідеографічні моделі нормалізують реальність. Термін «ідеограма» передбачає дискурсивні можливості для змін і оскарження. Ідеографічна структура веде за собою зображення, символи, мовні враження і системи значень тощо.

У політичному вимірі ідеограма функціонує як поле оскарження, подібне до того, що Д. Стоун назвала «цілями» (об'єктами політики, такими як справедливість, ефективність, безпека і свобода). Вона описала ці ідеї та зобразила як матеріал стратегічно розроблених аргументів. Її висновки свідчать про відсутність постійності будь-яких ідеограм [16]. Ідеограма, подібно до будь-якої з вище зазначених цілей, може здатися очевидним дорученням справедливості, але у практичному контексті негайно виникають питання. Зокрема, завжди є питання про членство (хто має право на справедливе ставлення?).

Виникає питання щодо критеріїв. Чи повинен справедливий розподіл базуватися на потребі, заслугах або іншій схемі ранжування? Чи є відповідна одиниця аналізу індивіда? Є цілий ряд процесів розподілу, які, можливо, є справедливими (наприклад, чиста конкуренція, чистий шанс, народне голосування), але вибір у межах цього діапазону означає дуже різні способи їхнього досягнення. Отже, визначальні властивості культурних ідеограм постають невизначеними.

Питання презумпції реальності-в-собі піднімається видатним філософом-постмодерністом Ж. Деррідою. Мислитель хоче встановити різницю між реальністю та її позначенням, для чого розмірковує про реальність образу – реальність міфу, ідеології, телевізійного повідомлення, політичної ікони або будь-якого культурного символу чи графічного зображення. Обговорення реальності, що складається з цих понять, має більше охоплення, ніж реальність подання фактів (важлива, але вузька сфера побудови реальності) [6]. Ж. Дерріда писав про

графіку, щоб розкрити більш тонкі наслідки для раціональності та її фактично-репрезентативної епістеми: «Доступ до багатовимірності та делінаризованої темпоральності не є простою регресією до «міфограми», навпаки, він дає змогу всій раціональності, що підлягає лінійній моделі, виступати у ролі іншої форми та іншого віку міфографії» [5, с. 87].

Інакше кажучи, фактично-репрезентативна епістема (одномірна та лінійна) поставлена проти міфограми. Але Ж. Дерріда йде ще далі. Фактично-репрезентативна, лінійна реальність є, на його думку, іншою міфограмою. Проблематизація епістемології, відповідно, обов'язково стикається з деякими проблемами. «Така культурна графологія, якою б законною вона не була, може виникнути і отримати певну впевненість тільки тоді, коли будуть з'ясовані більш загальні та фундаментальні проблеми; щодо артикуляції індивіда й колективної графіки, графічного «дискурсу», так би мовити, і графічного «коду», що розглядається не в аспекті наміру значення або позначення, а стилю і конотації...» [5, с. 87].

На думку філософа, властивості реальності ідеограми є символічними. Символічне представлення дійсності приводить до фундаментальних відмінностей: конотації і позначення. Гра на відмінність між конотацією і позначенням більш очевидна в письмовій формі, ніж у промові.

Логічним постає питання: де є реальність? Чи існує вона в емпіричному світі? Як стверджують Ч. Фокс та Г. Міллер, вона існує в ідеограмах, які вписані в суб'єктивні особистості. Отже, реальність у теорії, а не в сприйнятті.

Реальність може міститися в ідеограмі, але змістовність ідеограми стає послідовною через відмінності, які вона систематизує. Інакше кажучи, значення полягає в різниці. Символи належать до системи означень, які відрізняються. Наприклад, слово швидкісний шлях належить до інших маркерів у лінгвістичній системі: вулиця, провулок, коло, шосе, проспект, дорога тощо.

Отже, реальність є внутрішнім чи зовнішнім явищем? Ідеограми є внутрішніми явищами в тому, що їх можна викликати або уявити, і вони можуть бути глибоко особистими. Вони є зовнішніми в тому, що вони виробляються, вигодовуються, заперечуються, розміщуються або посилюються загальними культурними силами. Отже, ідеографія не містить внутрішньо-зовнішніх розривів для виходу з реальності. Ідеографічно кажучи, єдиним виходом із реальності є чуттєво-емпіричний, де образ відмовляється відрізнитися, де немає гри. Але варто остерігатися емпіричного світу сенсорних даних, в якому виключаються ідеограми, що творять когерентність. Ідеографія – це ландшафт, на якому розвиваються моделі, а реальність структурується в щось пізнаване.

Значущі наративи про відродження генеруються в культурі, щоб врятувати її від випадкового. Релігія та ідеологія функціонують, щоб замаскувати радикальну присутність невизначеності та неоднозначності, а не Бога чи реальності-в-собі. Домовляючись про досягнення того, що має сенс, людство розпочинає боротьбу за «схоплення змісту».

Ідеограма – це не просто символ, це засіб, що пов'язує один символ з іншим або дистанціює їх. Найважливіше, що той самий фон, на якому відбувається політика – публічна сфера складається з конкуруючих символізацій. Боротьба розгортається в сучасному політичному і культурному полі бойової ідеографії медіа, де зображення об'єднуються в, здавалося б, насильницьке протистояння. Це – не просто війна слів, а зіткнення символів, ідентичностей та образів.

Е. Шміт пропонує показовий кейс. Старші командири, які очолювали війну в Іраку, цілком усвідомлювали це, поширюючи новини в іракських газетах. Вони найняли фірму зі зв'язків із громадськістю, яка перекладала американську пропаганду на арабську мову, що було своєрідною частиною боротьби за схоплення змісту [14].

Деякі риторичні цілеспрямовано обманливі, деякі з них – щирі. Для тих, хто приймає, а не посилає ідеограми, важливо володіти все більш витонченим умінням розрізняти значення і узгодженість між усією істерією, замішанням і маніпуляціями.

Інтернет-енциклопедія «Вікіпедія» є прикладом демократичної широти боротьби за схоплення змісту. Записи створюються спільно волонтерами. Користувачам дозволяється виправляти та розширювати записи. Результатом є те, що широкі масиви голосів стають частиною розмови. З цим відкритим підходом добре обґрунтовані, але іноді конкуруючі версії істини явно очевидні.

П. Фівер, політолог і працівник Ради національної безпеки США, проводив дослідження, які показали, що американські люди терпітимуть важкі жертви у війні, якщо вони вірять, що остання, врешті-решт, призведе до перемоги. Це дослідження і виступ президента Дж. Буша «План перемоги» від 30 листопада 2005 року мають зв'язок. Той факт, що президент США неодноразово використовував слово «перемога» у своєму виступі, який допомагав складати П. Фівер, свідчить про те, як ведеться бій за схоплення змісту. Як ідеограма, «перемога» резонує з такими символами, як успіх, триумф, досягнення і звершення. Ми можемо виправданно припустити, що йшлося не просто про боротьбу з повстанцями в Іраку. Це був тактичний політичний маневр на полі бою, відомому як американська громадська думка [8].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Ідеографічна політика, як гіперреальність і символічна політика, завжди була, але вона лише нещодавно була проблематизована, оскільки маркетинг і зв'язки з громадськістю стали більш досконалими, а комунікаційні технології – більш повсюдними. Значущість ірраціональних засобів у формуванні реальності публічного управління не варто недооцінювати, адже вони все більше актуалізуються і поширюються. Символічність публічно-політичної реальності свідчить про значущість ідеографічного дискурсу, який визначається боротьбою смислів та образів. Подальші наукові розвідки з цієї проблеми можуть бути спрямовані у бік компаративних студій поширення ідеограм у публічному управлінні у різних країнах світу, насамперед розвинених демократій, а також провадитись у контексті аналізу вітчизняних наративних практик у галузі державного управління.

Список використаних джерел:

1. Бельська Т. Взаємодія держави, соціуму і культури в епоху модерну і постмодерну. URL: http://www.soippo.edu.ua/images/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/2015/06/16/%D0%9C%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB%D0%B8_%D0%9A%D0%A0%D0%A3%D0%93%D0%9B%D0%9E%D0%93%D0%9E_%D0%A1%D0%A2%D0%9E%D0%9B%D0%A3.pdf (дата звернення: 26.04.2019).
2. Герасіна Л. Інститут публічної влади у модерному та постмодерному науковому вимірі. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2011_1_9 (дата звернення: 28.04.2019).
3. Новаченко Т. Генезис авторитету керівника в умовах українського циклу Модерн – Постмодерн. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_3_17 (дата звернення: 27.04.2019).
4. Box R. Dialogue and administrative theory & praxis : twenty-five years of public administration theory. *Administrative Theory & Praxis*. 2005. Vol. 27 (3). P. 438-466.
5. Derrida J. *Of Grammatology*. Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 1976.
6. Derrida J. The Double Session. *A Derrida Reader: Between the Blinds*, ed. Peggy Kamuf. New York, Columbia University Press, 1991. P. 171-199.
7. Eubanks C., Petrakis P. Reconstructing the World: Albert Camus and the Symbolization of Experience. *Journal of Politics*. 1999. Vol. 61 (2). P. 293-312.
8. Fox C., Miller H. *Postmodern Public Administration*. Routledge, 2015. 192 p.

9. Hummel R. Post-modernism and a reasonable philosophy. *Administrative Theory & Praxis*. 1996. Vol. 18 (1). P. 45-47.
10. Lindahl H. Democracy and the Symbolic Constitution of Society. *Ratio Juris*. 1998. Vol. 11 (1). P. 12-37.
11. Marshall G. Book Review of Postmodern Public Administration by Charles Fox and Hugh Miller. URL: <https://digitalcommons.unomaha.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.ru/&httpsredir=1&article=1067&context=pubadfacpub> (дата звернення: 01.05.2019).
12. McGee M. The "Ideograph": A Link Between Rhetoric and Ideology. *Quarterly Journal of Speech*. 1980. Vol. 66. P. 1-16.
13. Mead G. Mind, Self, and Society: From the Standpoint of a Social Behaviorist. Chicago, University of Chicago Press, 1967.
14. Schmitt E. Propaganda: Military Admits Planting News in Iraq. *New York Times*, December 3, 2005. A 11.
15. Schutz A. Symbol, Reality, and Society. *Symbols and Society: Fourteenth Symposium*. 1955. New York, Harper. P. 282-329.
16. Stone D. Policy Paradox and Political Reason. Glenview, IL, 1988.
17. Voegelin E. The New Science of Politics. Chicago, University of Chicago Press, 1952.

References:

1. Bielska T. (2015), Vzaiemodiia derzhavy, sotsiumu i kultury v epokhu modernu i postmodernu [Interaction of the state, society and culture in the era of modern and postmodern]. URL: http://www.soippo.edu.ua/images/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/2015/06/16/%D0%9C%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB%D0%B8_%D0%9A%D0%A0%D0%A3%D0%93%D0%9B%D0%9E%D0%93%D0%9E_%D0%A1%D0%A2%D0%9E%D0%9B%D0%A3.pdf. (Date of appeal: 26.04.2019) [Ukraine].
2. Herasina L. (2011), Instytut publichnoi vlady u modernomu ta postmodernomu naukovomu vymiri [Institute of Public Power in the Modern and Postmodern Scientific Dimension]. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_1_9 (Date of appeal: 28.04.2019) [Ukraine].
3. Novachenko T. (2013), Henezys avtorytetu kerivnyka v umovakh ukrainskoho tsykladu Modern – Postmodern [Genesis of the authority of the head in the conditions of the Ukrainian cycle Modern – Postmodern]. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_3_17 (Date of appeal: 27.04.2019) [Ukraine].
4. Box R. (2005), Dialogue and administrative theory & praxis : twenty-five years of public administration theory. *Administrative Theory & Praxis*. Vol. 27 (3). P. 438-466.
5. Derrida J. (1976), Of Grammatology. Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press.
6. Derrida J. (1991), The Double Session. *A Derrida Reader: Between the Blinds*, ed. Peggy Kamuf. New York, Columbia University Press. P. 171-99.
7. Eubanks C., Petrakis P. (1999), Reconstructing the World: Albert Camus and the Symbolization of Experience. *Journal of Politics*. Vol. 61 (2). P. 293-312.
8. Fox C., Miller H. (2015), Postmodern Public Administration. Routledge. 192 p.
9. Hummel R. (1996), Post-modernism and a reasonable philosophy. *Administrative Theory & Praxis*. Vol. 18 (1). P. 45-47.
10. Lindahl H. (1998), Democracy and the Symbolic Constitution of Society. *Ratio Juris*. Vol. 11(1). P. 12-37.
11. Marshall G. Book Review of Postmodern Public Administration by Charles Fox and Hugh Miller. URL: <https://digitalcommons.unomaha.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.ru/&httpsredir=1&article=1067&context=pubadfacpub> (Date of appeal: 01.05.2019).

12. McGee M. (1980), The “Ideograph”: A Link Between Rhetoric and Ideology. *Quarterly Journal of Speech*. Vol. 66. P. 1–16.
13. Mead G. (1967), *Mind, Self, and Society: From the Standpoint of a Social Behaviorist*. Chicago, University of Chicago Press.
14. Schmitt E. (2005), Propaganda: Military Admits Planting News in Iraq. *New York Times*, December 3, A11.
15. Schutz A. (1955), Symbol, Reality, and Society. *Symbols and Society: Fourteenth Symposium*. New York, Harper. P. 282–329.
16. Stone D. (1988), *Policy Paradox and Political Reason*. Glenview, IL.
17. Voegelin E. (1952), *The New Science of Politics*. Chicago, University of Chicago Press.



УДК 35.072.1

DOI <https://doi.org/10.32836/2310-9653-2019-2-13-19>

В. Г. Пугач, кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри політології, соціології та соціальної
роботи Міжрегіональної
академії управління персоналом

ФЕНОМЕН ГІБРИДНОСТІ В ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОМУ ВИМІРІ

Сучасний розвиток системи державного управління детермінований процесом гібридизації. Останній, спровокувавши, серед іншого, функціональну інверсію органів державного управління, помітно ускладнив адміністративно-управлінські практики. З огляду на це закономірно є активізація наукових досліджень, спрямованих на пошук адекватної методології, аналітичного інструментарію та вироблення релевантних пояснювальних моделей гібридизації державного управління. Дослідницька увага автора статті сфокусована на наявних нині наукових інтерпретаціях проблем, пов’язаних із проникненням гібридності до сфери державного управління. Презентовані у статті візії не є вичерпними, втім, навіть така «редукована версія» дає змогу зафіксувати особливість теоретико-методологічної ситуації, що склалася навколо феномена гібридності в державно-управлінському вимірі.

Ключові слова: гібридність, гібридизація, гібридні організаційні форми, державне управління, новий державний (публічний) менеджмент, управлінська гібридність.

V. H. Puhach. Phenomenon of hybridity in public administration layout

The modern development of the state control system is determined by the process of hybridization. It provokes, among other things, a functional inversion of public administration, markedly complicated administrative and managerial practices. It makes us intensify scientific research aimed at finding an adequate methodology, analytical tools and developing relevant explanatory models for the hybridization of public administration. Research attention of the author of this article is focused on the existing scientific interpretations of the problems associated with the hybridity in the sphere of public administration. The visions provided in the article, are not exhaustive, but even such a “reduced version” allows capturing the feature of the theoretical and methodological situation that has developed around the phenomenon of hybridity in the public administration layout.

© В. Г. Пугач, 2019

Actualization of the concept of hybrid in the field of public administration is mainly associated with the introduction of the principles of new public management (NPM) and post-NPM reform. The system of public administration based on the hierarchy was simple and integrated both in the vertical and horizontal directions. The new public management has considerably complicated the previous regime by means of the introduction of vertical and horizontal specialization. Meanwhile, the "Weber's features" were preserved and mixed with the new public administration enhancing autonomy not control. Instead, post-NPM reform has changed the situation by giving more control. In other words, post-NPM reforms somewhat added and modified the new public management, thus making the public administration system more complex and more hybrid.

In course of the intellectual mastering of hybridity in the field of public administration, researchers often turn to the theoretical work of American researchers B. B. B. and D. Jameson. However, since theoretical intelligence of these authors was carried through the prism of business management, so their conceptual construction can only be a complementary perception of the problem of the hybridization of public administration. In general, hybridity is an "umbrella concept", which requires a more in-depth study, broader theoretical reflection. Given this, for example, J.-L. Denis, N. Van Gestel and E. Ferlie analyze hybridity using an inclusive approach. The researchers propose four alternative theoretical perspectives on hybridity in public service: governance theory, institutional theory, actor network theory and identity perspective, which recognize hybrid forms of governance, and embody the hybrid reality of state governance.

It should be noted that hybridization of public administration is mainly considered as the result of the functional integration of various organizational forms. The point is that between hybrid (ideal-standard) management methods – hierarchy, market, and networks – hybrid managerial regimes can develop, that is, different combinations of ideal types can arise. Meanwhile, the process of building knowledge about the hybrid of public administration, obviously, requires taking into account the fact that research in the field of public administration has long been not considering the state as a sole entity. In other words, administrative and managerial space becomes heterogeneous with significant interactions of the number of heterogeneous actors. In addition, there is a hybridization of management activity by the actors themselves, which manifests multiple forms of cooperation and forms of control.

From a managerial point of view, hybrid organizational forms are definitely important as they emerge as alternative ways of expanding capabilities or upgrades. At the same time, the functioning of hybrid organizations is associated, in particular, with corruption risks. And although this is not a "habitual practice" of hybrid organizations, yet there are examples.

Key words: hybridity, hybridization, hybrid organizational forms, public administration, new public management, managerial hybridization.

Постановка проблеми. Сучасна управлінська ситуація, що склалася внаслідок посилення глобалізаційних процесів, характеризується різноманітністю учасників владно-управлінських відносин на тлі втрати домінуючої ролі держави, зростанням впливовості транснаціональних сил, які її «підточують». Управління все більшою мірою відбувається у «просторі без кордонів» і все менше керується винятково правилами, принципами національної держави, натомість дедалі частіше здійснюється у приватний спосіб. Ці та інші явища й процеси, що свідчать про суттєве ускладнення сучасної управлінської практики, супроводжуються появою підходів і концепцій, що інтерпретують сутність і динаміку державно-управлінських трансформацій, відповідно, ідейно збагачуючи інтелектуальний простір. У межах обговорення теорії і практики сучасного державного управління академічна спільнота все частіше апелює до феномена «гібридність». Незважаючи на неусталеність у сучасному державно-управлінському дискурсі поняття «гібридність», цим терміном послуговуються для розгляду питань, пов'язаних з ефективною координацією, новими формами регулювання, інноваціями у державному секторі. Крім того, вважається, що процес гібридизації легітимізує присутність недержавних акторів у державно-управлінському просторі. Відтак дослідження теоретико-методологічних аспектів гібридизації державного управління є актуальним інтелектуальним напрямом в осмисленні сучасних тенденцій розвитку системи державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На відміну від вітчизняних фахівців у сфері державного управління, їх західні колеги демонструють значно вищий рівень академічного інтересу до управлінської гібридності. За останні роки з'явилася низка наукових досліджень і публікацій зарубіжних авторів, в яких здійснено спробу концептуального осмислення гібридизації державно-управлінської сфери. Зокрема, до процесу поглибленого розуміння гібридного державного управління долучилися норвезькі дослідники Т. Крістенсен і П. Лаграйд [1]; у своїй спільній статті «*Understanding Hybridity in Public Organizations*» її автори – канадський науковець Ж.-Л. Деніс, голландська дослідниця Н. Ван Гестель і британський учений Е. Ферлі досліджують і розширюють концепцію гібридизації з метою кращого розуміння поточних змін, що відбуваються у сфері надання державних послуг [2]. Британський професор із державного управління К. Склечер вдається до критичного аналізу провідних теорій гібридності у сфері публічного адміністрування, наголошуючи на недостатньому використанні потенціалу теорії культури в контексті державного управління [3]. Над наслідками управлінської діяльності гібридних організацій у сфері державних послуг розмірковує американський дослідник С.Р. Сміт. На його думку, гібридизація є свідченням зміни ролі держави та адаптаційною реакцією неприбуткових організацій на невизначеність політичного середовища [4]. Крім того, Склечер і Сміт спільно запропонували новий підхід інституціональної логіки теоретизування гібридності, виокремивши п'ять типів організаційної гібридності [5]. Австралійський науковець Л. Уг'ел у своїх теоретичних розвідках представляє власне бачення щодо виникнення гібридності в державному управлінні [6]. Проблему ризиків, пов'язаних із функціонуванням гібридних організацій, обговорюють нідерландські дослідники Т. Брандсен, Ф. Карре, Ж.-К. Хелдерман. Різні аспекти загальної проблеми гібридизації державного управління також представлені у теоретичних доробках таких учених, як А.Б. Совіньон, Л. Гнан, А. Хіна, Ф. Монтедуоро, І. Емері, В. ван де Донк, К. Патерс та інші.

Мета статті полягає в оприявленні теоретико-методологічної ситуації, що склалася навколо феномена гібридності, шляхом презентації деяких наукових інтерпретацій проблем, пов'язаних із проникненням гібридності до сфери державного управління.

Виклад основного матеріалу. Відомий британський дослідник С. Осборн наголошує на існуванні трьох режимів реалізації державної політики та надання державних послуг: перший – тривалий і видатний режим публічного адміністрування (кінець XIX ст. – кінець 70-х – поч. 80-х рр. XX ст.); другий – режим нового державного (публічного) менеджменту (кінець 70-х – поч. 80-х рр. XX ст. – початок XXI ст.); третій – режим нового публічного врядування (New Public Governance, NPG) (поч. XXI ст.) [7, с. 1; 2]. Актуалізація поняття гібридності у сфері державного управління, переважно, пов'язується із запровадженням принципів нового публічного менеджменту (new public management, NPM) як реакції на проблеми та виклики «старого публічного адміністрування» та пост-NPM реформуванням як реакції на негативні наслідки NPM [1, с. 408]. Система публічного адміністрування, в основі якої лежить ієрархія, була простою та інтегрованою як у вертикальному, так і горизонтальному напрямках. Новий публічний менеджмент значно ускладнив попередній режим засобом запровадження вертикальної та горизонтальної спеціалізації. Утім, «веберівські риси» зберігалися й змішувалися з новим державним менеджментом. Останній, як наголошують Крістенсен і Лаграйд, схилив шальки терезів на бік автономії, а не контролю. Натомість пост-NPM реформування змінило ситуацію, надавши більшого значення контролю. Інакше кажучи, реформи пост-NPM дещо додали та модифікували новий публічний менеджмент, «зробивши загальну систему більш складною і, безумовно, більш гібридною» [1, с. 416]. Примітно, що Крістенсен і Лаграйд передбачають «нескінченний процес реформування» в системі державного управління, який робить організації державного сектору дедалі більш складними й гібридними. На переконання норвезьких

дослідників, складність і гібридність не варто розглядати як щось негативне, патологічне. «Замість того, щоб сприймати гібридні форми як якусь хворобу, котру слід вилікувати, нам варто розглядати їх як системну особливість, що має переваги гнучкості» [1, с. 420]. Ба більше, на емпіричному рівні саме гібрид є нормою, а ідеальні типи – винятком [3, с. 14-15].

Констеляція процесів у сфері державного управління, пов'язаних із переходом від бюрократичної моделі до нового державного управління, спричинила трансформацію держави в контексті зміни принципів управління суспільством: відбувся зсув від жорстко централізованого управління та контролю з боку держави до фрагментованої й децентралізованої системи. Утім, подібні зрушення не є свідченням докорінних перетворень, адже «реформа не обов'язково завжди спрямована на запровадження конкретних змін, вона може мати переважно символічний характер» [8, с. 45]. Видається, зауважує австралійська дослідниця Х. Дікінсон, що уряди зазнали глибокого реформування, проте на практиці реформістський вплив менш відчутний і насправді переважають гібридні форми управління. «Незважаючи на потужну риторичку щодо управлінських змін, реальність є такою, що замість широкомасштабних перетворень ми спостерігаємо накладання різних реформаційних процесів. Замість домінування певного способу управління ми зіткнулися з гібридною системою» [8, с. 45].

Під час інтелектуального опанування гібридності у сфері державного управління науковці часто звертаються до теоретичного доробку американських дослідників Б. Боріса та Д. Джемсона. На їхню думку, організації є гібридними, якщо вони використовують ресурси та/або управлінські структури більше ніж однієї організації [9]. Інакше кажучи, гібридна організація постає як об'єднання (альянс) двох або більше «суверенних організацій» із метою досягнення спільних інтересів, реалізація яких поодиноці є вкрай складною. При цьому зазначається, що у гібридах відсутні багато з тих управлінських механізмів, які забезпечують функціонування традиційних організацій. Утім, закономірно, оскільки теоретичні розвідки Боріса та Джемсона здійснювалися крізь призму управління бізнесом, тому їх концептуальні побудови можуть становити лише компліментарне сприйняття проблеми гібридизації державного управління. Загалом кажучи, гібридність – це «парасолькова концепція», яка вимагає більш глибокого дослідження, ширшої теоретичної рефлексії. З огляду на це, наприклад, Ж.-Л. Деніс, Н. Ван Гестель та Е. Ферлі аналізують гібридність, використовуючи інклюзивний підхід. Дослідники пропонують чотири альтернативні теоретичні перспективи гібридності у сфері державних послуг: теорія врядування, інституціональна теорія, теорія мереж і перспектива ідентичності, які, розпізнаючи гібридні управлінські форми, оприявнюють гібридну дійсність державного управління [2].

Варто зазначити, що гібридизація державного управління здебільшого розглядається як результат функціональної інтеграції різних організаційних форм. Ідеться про те, що між «чистими» (ідеал-типовими) способами управління – ієрархія, ринок, мережі – можуть розвиватися гібридні управлінські режими, тобто виникати різні комбінації ідеальних типів. Серед них виокремлюються «реляційні ринки» (суміш ринку та мережі), «регульовані ринки» (суміш ринку та менеджменту), «регульовані мережі» (суміш мереж та ієрархії) та «реляційна бюрократія» (суміш ієрархії та мережі) [2, с. 4]. Примітно, що від свого початку мережі, як альтернатива ринку та ієрархії, констатувалися як гібридна форма, втім, з часом вони перестали розглядатися як гібрид [10, с. 212]. Процес вибудовування знань про гібридність державного управління, вочевидь, вимагає врахування також того факту, що дослідження у сфері публічного адміністрування вже давно не розглядають державу як одноосібний суб'єкт. «Така концепція може бути корисною у політичній філософії, але на практиці немає такої речі, як держава» [11, с. 756]. Адже є різні сфери послуг, як-от охорона здоров'я, соціальне забезпечення, інфраструктура, освіта, де функціонують організації, що різняться за формою

та розмірами, повноваженнями, управлінською культурою тощо. Інакше кажучи, адміністративно-управлінський простір стає гетерогенним, у межах якого взаємодіє значна кількість неоднорідних акторів. До того ж спостерігається гібридизація самих акторів управлінської діяльності, що має прояв у плюралізації форм співпраці та форм контролю. Для прикладу можна навести поштову службу США та американську залізничну компанію «Amtrak», які отримують асигнування від Конгресу, але при цьому мають ради директорів, подібно до приватних корпорацій [4, с. 220]. Безперечно, зміни, яких зазнають організаційно-управлінські форми не можуть не позначитися на управлінській ролі держави, відтак американський політолог Д.С. Най-мол. має рацію, коли говорить, що держави в особі своїх урядів матимуть владу та ресурси, однак «на сцені, де вони діють, ставатиме дедалі тісніше, і вони матимуть дедалі менше можливостей керувати діями» [12].

В управлінському аспекті гібридні організаційні форми, безумовно, є важливими, оскільки постають як альтернативні способи розширення можливостей або оновлення. Експансія логіки ринку та методів менеджменту до сфери державного управління, які «часто не враховують специфіку *res publica* і ґрунтуються на вільному від контексту генеризмі» [13, с. 24], дає змогу верифікувати твердження про важливість гібридних форм управління. Водночас функціонування гібридних організацій пов'язано, зокрема, з корупційними ризиками. І хоча це не є їх «звичною практикою», все ж приклади цього наявні. Тут доречно згадати дві найкрупніші іпотечні агенції США: *Federal Home Loan Mortgage Corporation (FHLMC)*, більш відому як *Freddie Mac*, та *Federal National Mortgage Association (FNMA)*, більш відому як *Fanny Mae*. «Видовищний крах» [14] цих агенцій у 2008 р. бере під сумнів нарації про безумовну управлінську ефективність гібридних організаційних форм.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Незважаючи на всі теоретичні та методологічні складнощі, пов'язані з описом і дослідженням гібридизації державного управління та її недостатню «обстеженість», ця проблематика є вкрай важливою для розуміння сучасної управлінської ситуації. Гібридність належить до тих «понять-ключів», які дають змогу вибудовувати пояснювальні конструкції нових адміністративно-управлінських реалій, що виникають унаслідок реформування публічного адміністрування, трансформації інструментів управління або зіткнення різних управлінських логік і практик. Інакше кажучи, вибудовування знань про управлінську гібридність, наукове осмислення гібридності сучасних державно-управлінських структур стає одним із принципових дослідницьких напрямів та основним науково-практичним завданням сучасної науки державного управління.

Незалежно від інтенсифікації концептуалізації та операціоналізації управлінської гібридності в межах науки державного управління в сучасних дослідженнях все ще є низка проблем, які «втікають» від дослідників. Зокрема, не досить артикульоване сприйняття управлінської гібридності з перспективи підзвітності та відповідальності гібридних управлінських структур, а також їх «прикладних» можливостей для вдосконалення національних систем державного управління. Актуальним і таким, що потребує подальшого поглибленого вивчення, є питання про деструктивний потенціал гібридних організацій, можливі «травматичні наслідки» гібридизації державного управління. Зрештою залишається відкритим питання про те, як гібридизація позначається на управлінській спроможності держави.

Список використаних джерел:

1. Christensen T., Lægreid P. Complexity and Hybrid Public Administration – Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review: A Global Journal*. 2011. Vol. 11. № 4. P. 407-423. URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11115-010-0141-4>.

2. Denis J.-L., Van Gestel N., Ferlie E. Understanding Hybridity in Public Organizations. *Public Administration*. 2015. Vol. 93. № 2. P. 1-17. URL: https://www.researchgate.net/publication/276151055_Understanding_Hybridity_in_Public_Organizations.
3. Skelcher C. What do we mean when we talk about ‘hybrids’ and “hybridity” in public management and governance? Working Paper. Institute of Local Government Studies, Birmingham: University of Birmingham. 2012. URL: http://epapers.bham.ac.uk/1601/1/Hybrids_working_paper_-_march_2011.pdf.
4. Smith S.R. Hybridization and nonprofit organizations: The governance challenge. *Policy and Society*. 2010. Vol. 29. № 3. P. 219-229. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1016/j.polsoc.2010.06.003?needAccess=true>.
5. Skelcher C., Smith S. R. Theorizing hybridity: institutional logics, complex organizations, and actor identities: the case of nonprofits. *Public Administration*. 2015. Vol. 93. № 2. P. 433-448. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4657474>.
6. Ugyel L. Explaining hybridity in public administration: an empirical case of Bhutan’s civil service. *Public Administration and Development*. 2014. Vol. 3. № 2. P. 109-122.
7. The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance / ed. by S.P. Osborne. London and New York : Routledge, 2010. 431 p.
8. Dickinson H. From New Public Management to New Public Governance: The implications for a “new public service”. *The three sector solution. Delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business* / ed. by J.R. Butcher and D.J. Gilchrist. Canberra, 2016. P. 41-60.
9. Borys B., Jemison D.B. Hybrid Arrangements as Strategic Alliances: Theoretical Issues in Organizational Combinations. *The Academy of Management Review*. 1989. Vol. 14. № 2. P. 234-249.
10. Berg L.N., Byrkjeflot H., Kvåle G. Hybridledelse i sykehusen – en gjennomgang av litteraturen. *Nordiske Organisasjonsstudier*. 2010. Nr. 3. S. 212-237. URL: http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/11612/Hybrid%20ledelse%20i%20sykehus_2010.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
11. Brandsen T., Van de Donk W., Putters K. Griffins or Chameleons? Hybridity as a Permanent and Inevitable Characteristic of the Third Sector. *International Journal of Public Administration*. 2005. Vol. 28. № 9-10. P. 749-765. URL: <https://www.webdepot.umontreal.ca/Usagers/whitedee/MonDepotPublic/Brandsen%20et%20al%202007%20Griffins%20or%20Chameleons.pdf>.
12. Nye J.S. Jr. Will the Liberal Order Survive? The History of an Idea. *Foreign Affairs*. 2017. № 1. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-12-12/will-liberal-order-survive>.
13. Emery Y., Giauque D. The hybrid of public administration in the 21st Century. *International Review of Administrative Sciences*. 2014. Vol. 80. № 1. P. 23-32.
14. Brandsen T., Karré P., Helderma J.-K. The Risk of Hybrid Organisations: Expectations and Evidence. *State and Administration in a Changing World* : Conference paper. The 17th NISPACEE Annual Conference 14–16 May, 2009. Budva : NISPACEE Press, 2009. P. 1-20. URL: <http://www.nispa.org/files/conferences/2009/papers/200904192001220.NISPACEE%202009%20paper%20Brandsen%20Karre.pdf>.

References:

1. Christensen T., Lægreid P. (2011) Complexity and Hybrid Public Administration – Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review: A Global Journal*. Vol. 11 (4). P. 407-423. URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11115-010-0141-4>.
2. Denis J.-L., Van Gestel N., Ferlie E. (2015) Understanding Hybridity in Public Organizations. *Public Administration*. Vol. 93 (2). P. 1-17. URL: https://www.researchgate.net/publication/276151055_Understanding_Hybridity_in_Public_Organizations.

3. Skelcher C. (2012) What do we mean when we talk about ‘hybrids’ and “hybridity” in public management and governance? Working Paper. Institute of Local Government Studies, Birmingham: University of Birmingham. URL: http://epapers.bham.ac.uk/1601/1/Hybrids_working_paper_-_march_2011.pdf.
4. Smith S.R. (2010) Hybridization and nonprofit organizations: The governance challenge. *Policy and Society*. Vol. 29 (3). P. 219-229. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1016/j.polsoc.2010.06.003?needAccess=true>.
5. Skelcher C., Smith S.R. (2015) Theorizing hybridity: institutional logics, complex organizations, and actor identities: the case of nonprofits. *Public Administration*. Vol. 93 (2). P. 433-448. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4657474>.
6. Ugyel L. (2014) Explaining hybridity in public administration: an empirical case of Bhutan’s civil service. *Public Administration and Development*. Vol. 3 (2). P. 109-122.
7. Edited by S.P. Osborne (2010) *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Press Routledge, London and New York. 431 p.
8. Dickinson H. (2016) From New Public Management to New Public Governance: The implications for a “new public service”. *The three sector solution. Delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business* / ed. by J.R. Butcher and D.J. Gilchrist. Canberra. P. 41-60.
9. Borys B., Jemison D.B. (1989) Hybrid Arrangements as Strategic Alliances: Theoretical Issues in Organizational Combinations. *The Academy of Management Review*. Vol. 14 (2). P. 234-249.
10. Berg L.N., Byrkjeflot H., Kvåle G. (2010) Hybridledelse i sykehusen – en gjennomgang av litteraturen. *Nordiske Organisasjonsstudier*. Nr. 3. S. 212-237. URL: http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/11612/Hybrid%20ledelse%20i%20sykehus_2010.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
11. Brandsen T., Van de Donk W., Putters K. (2005) Griffins or Chameleons? Hybridity as a Permanent and Inevitable Characteristic of the Third Sector. *International Journal of Public Administration*. Vol. 28. No. 9-10. P. 749-765. URL: <https://www.webdepot.umontreal.ca/Usagers/whit-ede/MonDepotPublic/Brandsen%20et%20al%202007%20Griffins%20or%20Chameleons.pdf>.
12. Nye J.S. Jr. (2017) Will the Liberal Order Survive? The History of an Idea. *Foreign Affairs*. № 1. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-12-12/will-liberal-order-survive>.
13. Emery Y., Giaque D. (2014) The hybrid of public administration in the 21st Century. *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 80 (1). P. 23-32.
14. Brandsen T., Karré P., Helderma J.-K. (2009) The Risk of Hybrid Organisations: Expectations and Evidence. Budva : NISPACEE Press, Budva. P. 1-20. URL: <http://www.nispa.org/files/conferences/2009/papers/200904192001220.NISPACEE%202009%20paper%20Brandsen%20Karre.pdf>.

К. П. Чорна, кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри господарського,
трудового права та цивільно-правових дисциплін
Інституту права імені Володимира Великого
Міжрегіональної академії управління персоналом

ЛІБЕРАЛЬНА ІДЕЯ В ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ: ВИКЛИКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті подано аналіз особливостей імплементації ліберальної ідеї на українських пострадянських теренах: описано ймовірність ризиків ліберального стилю в управлінні державними процесами, досліджено історію національного лібералізму та його вплив на формування урядування в українських теренах, здійснено порівняльну характеристику класичного лібералізму з основами національних ідеологій, зокрема українського консерватизму; висвітлено зміст, принципи культивування та наслідки лібералізації суспільства «знизу». Особливу увагу приділено поєднанню західних і національних цінностей – формуванню сучасного національного неолібералізму, який передбачає орієнтацію на синтез природного права і традиційної моралі. У дослідженні детально проаналізовано їх історичне значення та роль у подальшому державному будівництві.

Ключові слова: лібералізм, легітимність, ліберальний стиль, імплементація, консерватизм, національна ідея, пасіонарність.

K. P. Chorna. Liberal idea in public government activities: challenges for Ukraine

The proposed article provides an analysis of the peculiarities of implementation liberal idea in the Ukrainian post-Soviet territories: the likelihood of liberal style risks in the management of state processes is described, the history of national liberalism and its influence on the formation of governance in Ukrainian territory, a comparative description of classical liberalism with the bases of other national ideologies (in particular, with Ukrainian conservatism); The content, principles of cultivation and consequences of society's liberalization from below are highlighted.

The study compares the ideological foundations of liberalism with the main postulates of democracy, emphasizes the urgent need for the participation of the masses in political processes, analyzes the risks of transferring Western liberal values to the national background, as well as the possibilities of replacing European achievements in the field of individual freedom with pseudo-liberal ideological distortions characteristic of post-postititarian regimes .

Particular attention is paid to the combination of Western and national values – the formation of modern national neoliberalism, which involves an orientation on the synthesis of natural law and traditional morality, and the process of formation of which began actually in the era of the late modern times: here are analyzed the main stages of its development, the historical significance for the legitimization of national power in Ukrainian territories, the role of Ukrainian archetypal pursuit of freedoms and freedoms, national peculiarities of manifestations of a liberal style in management.

The article proves the necessity of further liberalization not only in the system of macroeconomic and social strategy of Ukraine, but also, above all, in the system of public administration, since this is a prerequisite for further construction in the Eurointegration vector that envisages an orientation towards a socio-economic model a state capable of ensuring the free development of a person and the realization of all of its interests and needs.

Key words: liberalism, legitimacy, liberal style, implementation, conservatism, national idea, passionarity.

Постановка проблеми. На сучасному етапі національного будівництва ідеологія лібералізму проникла на українські терени і завоювала певні позиції навіть в органах вищої законо-

© **К. П. Чорна, 2019**

давчої влади. Ліберальну ідею взяли на озброєння декілька політичних партій, чимало громадських організацій та неформальних об'єднань. На сторінках наукових видань дедалі частіше ведуться дискусії про використання її у планах державотворення, оскільки ця ідея є провідною у політиці європейських країн, які стали орієнтирами для подальшого національного поступу. Проте культивування ліберального державно-управлінського стилю на посттоталітарних просторах провадиться повільно і непослідовно, оскільки не лише влада, але й частина соціуму вбачає у ній нетрадиційні ідеали, здатні послабити не лише культурний і соціально-економічний фундамент української національної будови. З огляду на це необхідними є сьогодні наукові обґрунтування зусиль соціуму імплементувати у власному середовищі постмодерністські соціальні підвалини лібералізму як необхідну умову подальшого просування національної ідеї, оскільки саме така синергетична єдність може забезпечити найвищий рівень суспільних відносин у сучасній справедливій державі, побудованій на синтезі права і моралі [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Стаття побудована на аналізі праць сучасних провідних науковців: американського та британського правознавця-апологета неоліберальної ідеї Р. Дворкіна [1], французького соціолога П. Бурд'є [10]; у ній проаналізовано оцінку ліберальних тенденцій на українських теренах, здійснену українським істориком-класиком М. Драгомановим [7], а також широко використано роботи сучасного українського вченого-філософа М. Поповича [3; 8]. У дослідженні проаналізовано нові дані у галузі євроінтеграції, наведені сучасними політологами [2; 5; 6]; висновки підкріплюються матеріалами української енциклопедії [4] та матеріалами загальних аналітичних оглядів із питань державно-управлінської діяльності.

Мета статті:

- висвітлити роль ідеології лібералізму у процесі історичного формування українського суспільства та системи державного керівництва;
- розкрити зміст сучасного європейського лібералізму та специфіку його впливу на українські управлінські інститути;
- проаналізувати суть української ліберальної ідеї та її національні особливості;
- визначити роль держави і соціуму у культивуванні досліджуваної ідеології та порівняти методологічні можливості влади і суспільства;
- дослідити сучасні особливості прояву лібералізму на українських теренах і перспективи їх розвитку у контексті подальшого національного будівництва.

Виклад основного матеріалу. Останнє десятиліття у Європі – період драматичних глибоких суперечностей, які розхитують міцні підвалини молодого Європейського Союзу. Загострення соціальних протестів у деяких розвинутих країнах (Німеччина, Великобританія), яке спричинене потоками біженців; поглиблення традиційного соціально-культурного конфлікту між двома світами – християнським та ісламським (Франція, Німеччина); процес стирання кордонів і водночас справжні національні спалахи (Іспанія, Шотландія); реальне або міфічне протистояння США і Росії, яке диктує нові правила міжнародного співіснування – усе це посприяло ускладненню європейської інтеграції України [2]. І, звичайно ж, найбільшою загрозою для цього процесу є гібридна війна на сході України, затіяна державою-сусідом (варто лише згадати про вплив кремлівської пропаганди на результати нідерландського референдуму, під час якого жителі країни проголосували проти інтеграції України у європейське співтовариство), або про панамський скандал, який був роздмуханий тими ж пропагандистами як неабияка сенсація світового масштабу (а втім, подібні, хоч і поодинокі, явища спостерігаються щоденно чи не в кожній розвинутій європейській країні, де фактично подолана корупція). Аналогічні події спричиняють протести всередині частини соціуму, яка закликає повернутися до тоталітаризму в управлінні.

Проте є також інші причини – значно глибші, більш латентні, а тому й більш небезпечні. Дедалі частіше в українському політикумі обговорюються тенденції щодо побудови громадянського суспільства і у світлі цього – проблеми свободи людини, безпеки її особистості та власності, реалізації природних прав тощо. Ці питання в національній історії зазнавали «смерті у фундаменті», оскільки з огляду на столітнє підневільне становище та залежність від держав-сусідів ліберальна ідея на українських теренах була міфом, у кращому разі – незначною частиною соціалістичних або консервативних програм. Проте «лібералізм помер – нехай живе лібералізм»: сьогодні він оживає у Європі у вигляді рухів і протестів, коаліцій і соціальних погроз – боротьби народних мас за реальні або уявні права людини [3].

Щодо України, то її ліберальний досвід в управлінні вважається незначним, тому що ліберальні партії тут ніколи не мали підтримки електорату, і навіть сама назва ідеології зумовлює протест і «лівих», і «правих сил». Утім, так було завжди – варто лише згадати політичну долю Конституції 1710 року, програми партій проросійських кадетів або пропольських націонал-демократів (початок ХХ століття), демократично-правові засади діяльності національної еліти у роки першої української революції: ці сили, незважаючи на демократичні, популярні серед еліт і затребувані соціумом гасла, переслідувалися і офіційною владою, і її ворогами, а їх українські лідери найчастіше перебували в еміграції за будь-яких режимів [4].

Заради історичної правди варто зауважити, що чинні в Україні режими декларували свободу особистості лише офіційно, а де-факто відбувалося жорстке протистояння «чужим» ідеалам (і знову – не лише влади, але й соціуму, наляканого цим «злочинним явищем» – лібералізмом). До деякої міри оголошення лібералами видатних представників національної еліти, як-от Т. Шевченка, В. Антоновича, М. Грушевського, І. Франка, можна вважати лише припущенням, оскільки у них ліберальна ідея ототожнювалась з національною [5]. А та частина українського соціуму, яка була вихована у радянські часи радянською ж авторитарною культурою, до сьогодні готова всотувати і поширювати у суспільстві стереотипи, нав'язані інформаційним складником цього протистояння, тому що для неї все частіше відчувається вакуум там, де поколіннями зберігалися усталені радянські теорії та уявлення. Досить часто навіть серед інтелектуальної еліти побуває думка, що з поширенням європейських традицій в урядуванні руйнуються українські ціннісні догми, а такі фундаментальні для стабільного розвитку нашої держави поняття, як «консерватизм», «соціальне суспільство», «християнське милосердя», втрачають свою внутрішню визначеність у зв'язку з ідейною кризою кожного з цих явищ у більшості європейських країн світу [6].

Чи ж насправді є соціальна, культурна, духовна загрози для становлення української державності, для побудови громадянського суспільства, для орієнтації на Людину, її духовну культуру і соціальний статус у разі застосування ліберальної ідеології в управлінні державою? Чи здатна національно свідомо, високоосвічена, компетентна, творча особистість бездумно впускати у власне життя явища, чужі і шкідливі для себе, тим більше, якщо вона має активну за формою та моральну за змістом життєву позицію? Чи здатний хтось «морально розкласти» український соціум, і які ж вони насправді, істинні європейські цінності? Адже, на думку багатьох науковців – прихильників ліберальних течій, лібералізм не руйнує, «а лише творить вищий порядок у державі» [7].

Пересічний український громадянин справжніми європейськими цінностями вважає гідну оплату праці, високу пенсію, зручні утилітарні послуги та інші соціальні блага, які викликають бажання жити і працювати в Європі. Але він, перебуваючи під пропагандистським натиском і донині нав'язуваної радянщини, часто не усвідомлює, що соціальні і культурні процеси, які відбуваються нині в європейських країнах, з покращанням економічного становища громадян, зі всебічною модернізацією соціальної сфери, з гуманізацією освіти,

з посиленням відповідальності влади за поширення негативних явищ серед молоді – усе це результат пасіонарної активності соціумів, участі громадськості у державному управлінні. Скрізь, особливо у країнах, де суспільство живе за лозунгом «Усе для щастя людини» – у Фінляндії, у Швеції і навіть у відверто ліберальній Голландії, держава рішуче контролює рівень поширення асоціальних явищ у суспільстві, запобігає можливим проблемам, створює умови для контролю громадськістю соціальної сфери, впроваджує найновітніші технології освіти і виховання, які закликають суспільство відмовлятися від використання, наприклад, дозволених, але сумнівних благ на кшталт наркотичних речовин або антирелігійних, анти-моральних ідей.

В основі економічного та соціального процвітання «старої» Європи лежить, перш за все, висока духовна культура, створювана століттями цивілізація, і саме Європа зробила сучасний світ таким, яким він є, саме тут були закладені не лише підвалини сучасного державництва, громадянського суспільства, ефективної ринкової економіки, системи соціальної справедливості, але й традиції високої духовності, яка багато століть служила взірцем для світу і яка вистоїть навіть під натиском найновіших постмодерністських антигуманних тенденцій у соціально-побутовій і духовній культурі [8]. Отже, ліберальний стиль в управлінні не означає тут всездозволеність, відсутність контролю або кризи владних інститутів, а, навпаки, сприяє легітимізації владних інститутів.

Отже, ментальна «українсько-європейська» проблематика полягає, перш за все, у тому, що радикальні зміни в українському суспільстві відчутно загострили проблему інтеграції особистості у новітнє суспільство – цей процес відбувається на тлі зіткнення ціннісних світів. Протягом останніх років оголошені в країні реформи відбуваються повільно і непослідовно, а їх перевагами може скористатись лише незначна частина населення. Трансформаційний процес викликав широкий спектр соціальних змін, призвівши до війни і поглибивши зубожіння і маргіналізацію. І саме звідси родом страх змін у суспільних нормах і моралі, і саме цей необґрунтований страх найбільше впливає на метушню деякої частини українства між Сходом і Заходом. І навіть досвід країн Східної Європи, які досягли успіху у своїх реформах завдяки залученню до системи європейських цінностей, не може змінити радянську ментальність ворогів інтеграції. Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина, Болгарія, Румунія – усі ці країни стали частиною європейського світу завдяки тому, що змогли визначити свою ідентичність, свою позицію у світі як європейські країни, не побоювшись «згубного для держави злочинного лібералізму» [9].

Наша держава зможе відбутися як європейська не лише за умови зміни стилю керівництва нею, а лише у разі, якщо її вільні громадяни приймуть концепції особистої свободи, почуття власної гідності, свободи слова, загальних прав людини, релігійної терпимості, недоторканності особистого життя, приватної власності, вільного ринку, рівності, правової держави, прозорості уряду, обмежень на державну владу, верховної влади народу, самовизначення нації, – так, як прийняли вказані цінності такі відмінні від західноєвропейських (рівнем економічного благополуччя) країни, як Словенія, Кіпр, Уругвай або Тайвань, і досвід їх реформ уже вкотре доводить, що ліберальна європейська ідея покликана не руйнувати, а зміцнювати підвалини української державності, поєднавши загальні демократичні досягнення людства з національними традиціями суспільного розвитку та державотворення.

Висновки. Європейська та американська ліберальна загроза насправді є міфом, оскільки на українських теренах законодавчо пропагувалися справжні ліберальні цінності ще з початку XVIII століття, а елементи ліберального стилю в урядуванні лише сприяли легітимізації національної влади, бо спиралися на волю національних еліт і на народні потреби (а це означає, що вони завжди були на часі). І сьогодні в країні, де 100 відсотків національних ба-

гатств належать 3 відсоткам її жителів, де статки еліти традиційно продовжують будуватися на експропріації чужої власності та експлуатації чужої праці, де держава працює на власну могутність, а не на безпеку та волю громадянина – у такій країні гостро відчувається дефіцит саме ліберальної ідеї, яка, перш за все, має полягати у задоволенні найприроднішого права кожної особи – права самостійно розпоряджатися власним життям [10].

Оскільки владні механізми в Україні нездатні культивувати це шляхом «згори», то суспільство продукує їх «знизу» – так появляються органи громадського контролю, волонтерські та мистецькі рухи, союзи підприємців, екологічні організації, ОСББ, неформальні об'єднання і клуби за інтересами – усе те, що є невіддільною частиною як соціального, так і правового суспільства. Без наукової ідентифікації термінології, без поширення офіційної ідеології та фактично без реальної імплементації і контролю з боку держави в Україну поступово проникають реальні ліберальні цінності, доповнені національним складником: класичне природне прагнення вільностей і свобод, доповнене (або й обмежене) національними культурними, духовними, етичними традиціями, і це – єдиний фактор, здатний посприяти побудові найефективнішої для особи системи державного управління.

Список використаних джерел:

1. Дворкін Р. Ліберальна концепція рівності. *Лібералізм. Ліберальна традиція політичного мислення від Джона Локка до Джона Роулза* : антологія / упоряд. О. Проценко, В. Лісовий ; Наукове товариство ім. В'ячеслава Липинського. 2-е вид., перероб. Київ : Простір ; Київ : Смолоскип, 2009. С. 825-848.
2. Батаренко А. Проблеми та перспективи європейської інтеграції України. *Науковий вісник Інституту міжнародних відносин НАУ*. 2014. № 1. 36 с.
3. Попович М. Лібералізм – явище не українське. *Газета «День»* від 1 квітня 2019 року. URL: <https://day.kyiv.ua> (дата звернення: 01.04. 2019).
4. Бойко О. Конституційно-демократична партія (кадети). *Енциклопедія історії України* : Т. 5: Кон-Кю / редкол. : В. Смолій (голова) та ін.; НАН України, Інститут історії України. Київ : Вид-во «Наукова думка», 2008. 568 с.
5. Зоронкова В., Ясир И. Зарождение и эволюция либерализма в Украине в XIX – нач. XX века. Донецк, 1993.
6. Філоненко Р. Україна – ЄС: Остаточний вибір засад розвитку держави. *Віче*. Київ, 2007. № 9-10. С. 45, 47.
7. Драгоманов М. Вибране. Київ, 1991. С. 469.
8. Попович М. Лібералізм. *Політична енциклопедія* / редкол. : Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. Київ : Парламентське видавництво, 2011. 84 с.
9. Малик Я., Киричук О., Залуцький І. Європейський Союз. Львів, 2006. 44 с.
10. Бурдье П. Сутність неолібералізму. *Спільне*. URL: <https://commons.com.ua> (дата звернення: 29.03. 2019).

References:

1. Dvorkin R. (2009), *Liberalna kontseptsia rivnosti* [Liberal Concept of Equality]. *Liberalizm. Liberalna tradytsiia politychnoho myslennia vid Dzhona Lokka do Dzhona Roulza* [Liberal tradition of political thinking from John Locke to John Rawls], Anthology compiled by O. Protsenko, V. Lisovyi; Scientific Society named after them Vyacheslav Lipinsky. (2nd ed., rew.). Kyiv : Prostir; Smoloskyp. P. 825-848 [Ukraine].
2. Batarenko A. (2014), *Problemy ta perspektvyu yevropeiskoi intehtratsii Ukrainy* [Problems and Prospects of European Integration of Ukraine], journal *Naukovyi visnyk Instytutu mizhn-*

arodnykh vidnosyn NAU [Scientific Bulletin of the Institute of International Relations of the NAU]. No. 1. P. 34-37 [Ukraine].

3. Popovych M. (2019, April 1), *Liberalizm – yavnyshche ne ukrainske* [Liberalism is not a Ukrainian phenomenon]. Newspaper Den [Day]. URL: <https://day.kyiv> [Ukraine].

4. Boiko O. (2008). *Konstytutsiino-Demokratychna Partii (kadety)* [Constitutional-Democratic Party (Cadets)], *Entsyklopediia istorii Ukrainy* : T. 5: Kon-Kiu [Encyclopedia of the history of Ukraine: Vols. 5: Kon-Kiu], Eds. by V.A. Smolii, et al., NAS of Ukraine. Institute of History of Ukraine. Kyiv : Naukova dumka, 568 p. [Ukraine].

5. Voronkova V., Yasir I. (1993), *Zarozhdenie i evolyutsiya liberalizma v Ukraine v XIX – nach. XX veka* [The origin and evolution of liberalism in Ukraine in the 19th – beg. of 20th century]. Donetsk. 143 p. [Ukraine].

6. Filonenko R. (2007), *Ukraina – YeS: Ostatochnyi vybir zasad rozvytku derzhavy* [Ukraine – EU: The final choice of the fundamentals of state development]. Journal *Viche* [Veche]. No. 9-10. P. 45-47. [Ukraine].

7. Drahomanov M. (1991), *Vybrane* [Selected]. Kyiv. 469 p. [Ukraine].

8. Popovych M. (2011), *Liberalizm* [Liberalism], *Politychna entsyklopediia* [Political Encyclopedia], Eds. by Yu. Levenets, Yu. Shapoval, et. al. Kyiv : Parlamentske vydavnytstvo. 84 p. [Ukraine].

9. Malyk Ya., Kyrychuk O., Zalutskyi I. (2006), *Yevropeiskyi Soiuz* [European Union]. Lviv. 44 p. [Ukraine].

10. Bourdieu P. (n.d.), *Sutnist neoliberalizmu* [The essence of neoliberalism], *Spilne* [Commons], official site. URL: <https://commons.com.ua> [Ukraine].

Л. М. Грень, кандидат педагогічних наук, доцент,
провідний науковий співробітник
наукового відділу з проблем державної безпеки
навчально-науково-виробничого центру
Національного університету
цивільного захисту України

ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ПРОФЕСІЙНОЇ (ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНОЇ) ОСВІТИ

Розглянуто концептуалізацію змісту дефініції «економічний механізм»; з'ясовано складові економічного механізму державного управління розвитком сучасної системи професійної (професійно-технічної) освіти України; доведено, що рівень освіти, кваліфікація, наукові дослідження, людський капітал впливають на темпи економічного росту регіону, країни, що професійній (професійно-технічній) освіті належить ключова роль у динаміці економічного розвитку держави. На прикладі Харківського регіону розглянуто економічну ситуацію, що склалась за останні роки у системі професійної (професійно-технічної) освіти, а також економічні методи, застосування яких допомагає Харківській обласній раді вирішувати питання подальшого розвитку й функціонування професійної (професійно-технічної) освіти; систематизовано чинники, що впливають на ефективність функціонування економічного механізму розвитком системи професійної (професійно-технічної) освіти.

Ключові слова: державне управління, механізми державного управління, економічний механізм, економічні методи, професійна (професійно-технічна) освіта, кваліфікований робітник.

L. M. Hren. Economic mechanism of state management of vocational (vocation-and-technical) training development

There is viewed the conceptualizing of content of "economic mechanism" definition, as well as the constituents of economic mechanism of state managing modern vocational (vocation-and-technical) training's development in Ukraine have been clarified: the outer component (financing, subsidizing, crediting, insurance, price-formation, etc.), and the inner component: (planning, forecasting, calculation of need in finance resources, standards establishing, etc.). It has been proved that education level, qualifications, scientific research, human capital influence the economic growth rates of a region, the country. On the example of Kharkiv region, there has been viewed the economic situation that has formed lately in the vocational (vocation-and-technical) training (hereinafter VTT system along with economic methods, applying of which is helping the Kharkiv oblast Council to solve the issues of its (the system's) further functioning and development. The Kharkiv oblast Council developed and approved the programs directed at education system's development, including VTT: Oblast Program of education development "Kharkiv region's new education environment" for 2019-2023; Program of economic and social development of Kharkiv oblast for 2019; The Development Strategy of Kharkiv oblast till 2020 approved by the Kharkiv oblast Council decision of March 5, 2015 No 1151-VI; Program of Assisting small and medium business development in Kharkiv oblast for 2016–2020; the Concept of humanitarian policies in Kharkiv oblast till 2020.

To further modernizing and development of the VTT establishments network attest the 2 training-practical centers created in the oblast. One of priority direction in this work is the introduction of the dual form of training. Considerable attention in the VTT system is paid to development of social partnership with employers, new production technologies are introduced: on the basis of VTT establishments, there operate regional training-and-practical centers that provide qualified workers' training by the companies' KNAUF, TRIORA, SNIEŽKA, HENKEL-BAUTEKNIK technologies. Realization of economic mechanism for state managing VTT system development is determined by the following components: optimizing the VTT establishments' network with taking into consideration their specialization and economic efficiency through consolidating the existing

© **Л. М. Грень, 2019**

education establishments; improvement of management and financing system of VTT establishments; systematic interaction with enterprises employing skilled graduates in working professions; co-operation with social partners, enterprises, organizations, institutions concerning quality training of skilled specialists in working professions; performing modernization of VTT establishments' materiel-and-technical base through introduction of innovative-communicational and innovative production technologies to the training process; conduction of monitoring research of efficiency in the main directions of VTT establishments' activities.

Perspective directions of further studies in this problematic is, in our opinion, the application of innovative instruments of economic mechanism of vocational (vocation-and-technical) training system's development (financial autonomy of training establishments, standards in financing, etc.).

Key words: public administration, mechanisms of state administration, economic mechanism, economic methods, vocational (vocational) education, skilled worker.

Постановка проблеми. Забезпечення галузей народного господарства країни висококваліфікованими робітничими кадрами є пріоритетним напрямом державної освітньої політики. Розроблення комплексного підходу щодо функціонування системи професійної (професійно-технічної) освіти (ПТО) і реалізації державної освітньої політики України у цій галузі вимагає координації дій державних органів виконавчої влади, органів влади регіонів України і органів місцевого самоврядування. Неабияка роль у вирішенні цього завдання належить ефективному функціонуванню економічного механізму державного управління розвитком ПТО. Беручи до уваги вищенаведене, вважаємо за необхідне у межах публікації зосередити свою увагу саме на дослідженні чинників, що мають вплив на ефективне функціонування економічного механізму державного управління розвитком ПТО України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Запропонований 16 квітня 2019 року Міністерством освіти і науки України для громадського обговорення проект Положення про інституційну форму здобуття професійної (професійно-технічної) освіти, розроблений відповідно до частини дванадцятої статті 9 Закону України «Про освіту», має на меті встановлення єдиних підходів до порядку здобуття професійної (професійно-технічної) освіти за інституційною формою у закладах професійної (професійно-технічної) освіти незалежно від їх підпорядкування, типів і форми власності. До інституційної форми здобуття освіти Закон України «Про освіту» відносить очну (денну, вечірню), заочну, дистанційну та мережеву форми навчання [project]. Проект Положення про інституційну форму здобуття професійної (професійно-технічної) освіти є ще одним свідченням ефективної управлінської ролі держави у розвитку й функціонуванні вітчизняної системи освіти й професійної (професійно-технічної) освіти зокрема.

Роль держави в управлінні освітою досліджують такі вітчизняні вчені, як: Л. Головій (проаналізував систему державного управління вищою освітою в Україні) [5]; Л. Гордієнко (визначила теоретичні засади модернізації організаційно-економічного механізму функціонування вищої освіти на основі застосування управлінського інструментарію трансформаційного менеджменту; з позицій системного підходу розглянула систему державного управління сферою вищої освіти; надала концептуальні положення застосування управлінського інструментарію трансформаційного менеджменту щодо модернізації організаційно-економічного механізму функціонування вищої освіти) [6]; С. Майстро, Р. Майстро (визначили сучасний стан та результативність механізму державного управління у сфері освіти і науки в Україні, виділили його основні проблеми та протиріччя; означили основні напрями вдосконалення механізму державного управління у сфері освіти і науки в контексті необхідності інноваційного розвитку України) [14] та інші.

Серед зарубіжних учених, що працюють за відповідним напрямом і дослідження яких сприяли вирішенню завдань, пов'язаних із формуванням механізму розвитку системи освіти в умовах ринкової економіки, можна виокремити Л. Баранову, А. Єгоршина, Дж.М. Кейнса, К. Макконнелла, А. Маршалла. І це далеко не повний перелік.

Серед останніх найбільш знакових науково-комунікативних заходів, тематика яких пов'язана із функціонуванням економічного механізму в освіті, слід звернути увагу на VIII Міжнародну науково-практичну конференцію «Ефективність організаційно-економічного механізму інноваційного розвитку вищої освіти України» (05.10. 2018, м. Київ, Київський національний університет технологій та дизайну).

Незважаючи на значну кількість наукових праць, що стосуються обраної теми дослідження, недостатність вивчення цього питання зумовлює необхідність нових підходів щодо функціонування економічного механізму державного управління розвитком системи ПТО.

Мета статті – визначити й систематизувати чинники, що впливають на ефективність функціонування економічного механізму державного управління розвитком системи професійної (професійно-технічної) освіти.

Виклад основного матеріалу. Стаття є логічним продовженням нашої попередньої публікації щодо фінансового інструменту як елемента економічного механізму державного управління розвитком системи професійної (професійно-технічної) освіти.

Незважаючи на різні визначення науковцями дефініції «механізм», в основі своєї вони «мають загальне: механізм – це безліч взаємопов'язаних елементів, які надають руху об'єктові. При цьому виділяється два підходи: механізм може розглядатися як сукупність елементів, які впливають на розвиток об'єкта, і як взаємозв'язок і взаємодія елементів, що забезпечують розвиток об'єкта [2, с. 38].

В енциклопедичному словнику з державного управління поняття «механізми державного управління» трактується як «способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління. За формою подання – це схематичне зображення статично-динамічного (структурно-функціонального) змісту процесу управління як взаємодії суб'єкта і об'єкта, єдності діяльності і відносин, функціонування певної системи чи підсистеми» [7, с. 421].

У дослідженнях науковців механізм державного управління зазвичай визначається як система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням. На переконання Н. Брюховецької, «від переваги акцентів на ті чи інші сфери управління механізм управління буде мати свою назву» [3]. Зважаючи на предмет нашого наукового пошуку, більш детально зупинимося на розгляді економічного механізму державного управління.

Термін «економічний механізм» характеризується багатоаспектністю і значущістю. Вчені трактують його як «механізм розвитку національної економіки, механізми підвищення ефективності та конкурентоспроможності промисловості, механізми державного регулювання інноваційної сфери, механізми управління еколого-економічними системами тощо. Пошук найбільш ефективних схем управління і взаємодій, які враховували б базові економічні закономірності, стає основним завданням в дослідженні економічних механізмів» [2, с. 37].

Концептуалізацію змісту наукових поглядів щодо змісту дефініції «економічний механізм державного управління» подано у табл. 1.

Більш вдалими, з нашої точки зору, є визначення економічного механізму державного управління, надане В. Морозом: «Економічний механізм уявляє собою спосіб паритетної реалізації соціально-економічних вподобань особистості, суспільства та держави» [15, с. 169]. Адже «розширення функцій держави в сучасному суспільстві при збереженні ринкових свобод, інститутів, механізмів обумовлено підвищенням складності процесу соціально-економічного розвитку. Соціальна сфера – одне з найважливіших джерел соціально-економічного

Механізми державного управління

розвитку: рівень освіти, кваліфікація, наукові дослідження, людський капітал впливають на темпи економічного росту» [13, с. 163-164]. З огляду на предмет нашого наукового пошуку розглянемо економічний механізм державного управління розвитком ПТО, якій належить ключова роль е динаміці економічного розвитку країн і «яку інтегровано до економіки» [10]. Крім того, професійна (професійно-технічна) освіта «працює на відтворення виробничого потенціалу країни та задоволення молодого людини в оволодінні професією» [11, с. 389].

Таблиця 1

Зміст категорії «економічний механізм державного управління»

Автор та його визначення	Категоріальна сутність визначення	Квінтесенція (авторський погляд)
Брижак О.П. «Під економічним механізмом розуміють сукупність методичних інструментів, які дають можливість моделювати варіанти прийнятих рішень, розробляти засоби їх аналізу й реалізації, чим підвищують їх обґрунтованість та знижують ризик від упровадження» [9, с. 77]	сукупність методичних інструментів	Економічна система (підсистема та її основні елементи), в основі якої сукупність інструментів, важелів і методів, що реалізуються під впливом регулюючих функцій держави
Бичкова А.Н. «Економічний механізм – це сукупність методів управління і взаємодії суб'єктів, цільовою функцією якого є раціональне господарювання і формування стійких закономірностей у розвитку економіки» [2, с. 42]	сукупність методів управління і взаємодії суб'єктів	
Гетьман О.О. «Ринковий, що поєднує саморегулювання діяльності господарюючих суб'єктів з регулюючими функціями держави [4]	- діяльність господарюючих суб'єктів; - регулюючі функції держави	
Зборовська О.М. «Економічний механізм визначає політичні, юридичні й економічні відносини, що є його основою та мають важливе значення для економіки держави» [8, с. 25]	політичні, юридичні й економічні відносини	
Кульман А. «Економічний механізм як певна послідовність взаємопов'язаних економічних явищ (наприклад, механізми рівноваги національної економіки і зовнішнього світу, механізми рівноваги між виробництвом і споживанням, механізми перетворення капіталу на дохід і доходу на капітал)» [12, с. 17]	Послідовність взаємопов'язаних економічних явищ	
Мороз В.М. «Економічний механізм уявляє собою спосіб паритетної реалізації соціально-економічних вподобань особистості, суспільства та держави» [15, с. 169]	спосіб реалізації соціально-економічних вподобань	
Саєнко М.Г. «Під економічними механізмами розуміють використання певних елементів економічної системи для зміни і підсилення руху інших елементів цієї ж системи. Тобто йдеться про засоби або важелі підвищення результативності господарювання на підприємстві [16]	- елементи економічної системи; - засоби, важелі, дія яких спрямована на результативність господарської діяльності	
Сіменко І.В., Косова Т.Д. «сукупність форм соціалістичного розширеного відтворення», «вираз взаємодії людей, організованих у підприємства, відомства тощо», «сукупність взаємопов'язаних важелів і методів планового впливу на виробництво, обмін, розподіл і споживання продуктів» [1]	важелі і методи планового впливу на виробництво	

На думку дослідників, економічними факторами розвитку національної системи освіти є «економічна модернізація країни, підвищення ролі людського капіталу при переході до економіки нового типу. У свою чергу, економічними складовими розвитку національної системи освіти виступають: зовнішня (фінансування, субсидування, кредитування, страхування, ціноутворення та ін.) та внутрішня (планування, прогнозування, розрахунок потреби в фінансових ресурсах, встановлення нормативів та ін.» [17, с. 37]. Проте ринку «нелегко запозичити гроші під майбутні доходи, оскільки людський капітал не може виступати забезпеченням кредиту. Отже, на державу лягає обов'язок по наданню освітніх послуг; вона повинна робити їх більш доступними» [13, с. 164].

Ми погоджуємося з точкою зору Т. Шестаковської стосовно того, що «державне фінансування не відмінняє, а, навпаки, актуалізує питання удосконалення економічного механізму функціонування закладів освіти» [17, с. 35], а «необхідність підвищення ефективності використання обмежених фінансових ресурсів потребує пошуку нових механізмів, методів і форм державного регулювання, залучення додаткових позабюджетних джерел. Проблемою залишається поєднання принципів безкоштовності деяких ланок освіти з гнучкими механізмами її фінансування, гарантування забезпечення рівного доступу з впровадженням елементів конкурентності та можливості вибору навчального закладу» [17, с. 37].

На прикладі Харківського регіону розглянемо економічну ситуацію, що склалась за останні роки в системі ПТО, а також економічні методи, застосування яких допомагає Харківській обласній раді вирішувати питання її подальшого розвитку й функціонування.

Економіка Харківського регіону переважно орієнтована на внутрішній ринок, а сам регіон входить до вісімки найбільш активних регіонів України на зовнішньому ринку. Протягом 2014-2015 років у Харківській області спостерігалася низка негативних тенденцій: відставання за середнім рівнем оплати праці, нарощування зайнятості у неформальному секторі економіки (майже третина працездатного населення офіційно не працює), низька зайнятість серед молоді, наявність територіальних та структурних диспропорцій між попитом і пропозицією робочої сили, посилення депресивних тенденцій у структурі споживання населення, проведення в країні антитерористичної операції. Крім того, упродовж останніх років зберігається тенденція щодо зменшення контингенту учнів у ПТНЗ області, що, у свою чергу, призводить до збільшення кількості малокомплектних закладів.

Для усунення цих негативних тенденцій та подальшого розвитку економічної, соціальної ситуації в регіоні Харківською обласною радою були розроблені та затверджені програми, спрямовані на розвиток системи освіти, в тому числі й ПТО: Обласна програма розвитку освіти «Новий освітній простір Харківщини» на 2019-2023 роки (затверджена рішенням обласної ради від 06 грудня 2018 року № 817-VII (XVIII сесія VII скликання змінами, внесеними рішенням обласної ради від 28.02.19 № 935-VII), метою якої є забезпечення стабільного розвитку системи освіти регіону відповідно до вимог суспільства, економіки, забезпечення особистісного розвитку дітей та молоді згідно з їх індивідуальними здібностями і потребами [19]; Програма економічного і соціального розвитку Харківської області на 2019 рік [20]; Стратегія розвитку Харківської області на період до 2020 року, затверджена рішенням Харківської обласної ради від 05 березня 2015 року № 1151-VI [22]; Програма сприяння розвитку малого та середнього підприємництва в Харківській області на 2016-2020 роки, затверджена рішенням обласної ради від 16.06.2011 № 172-VI; зі змінами, внесеними рішенням обласної ради від 23.02.17 № 387-VII, від 31.08.17 № 502-VII, 06.12.18 № 834-VII, 28.02.19 № 919-VII [21].

Питома вага витрат бюджету Харківської області на соціальну сферу складає 80% (витрати на освіту – 27, 1%, соціальний захист і субсидії – 25,3%, охорону здоров'я – 22,3%, культуру та спорт – 5%).

Механізми державного управління

У 2017-2018 роках підготовка робітничих кадрів в Харківській області здійснюється закладами ПТО, де навчаються 14,0 тис. осіб, у тому числі: центрів професійно-технічної освіти – 10; вищих професійних училищ – 4; професійних ліцеїв – 19; професійно-технічних училищ – 2; навчальних центрів при установах виконання покарань – 7 (рис. 1).

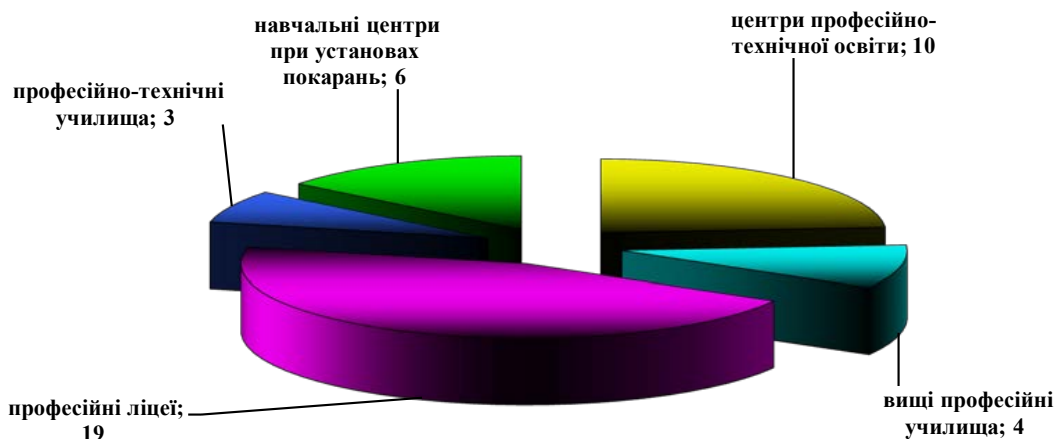


Рис. 1. Мережа професійно-технічних навчальних закладів Харківського регіону

Підготовка кваліфікованих робітників здійснюється за 121 професією для 18 галузей економіки регіону. Впроваджено державні стандарти професійно-технічної освіти з 84-х професій у всіх закладах професійної освіти області.

Про подальшу модернізацію та розвиток мережі закладів ПТО свідчать створені в області 2 навчально-практичні центри: у Державному навчальному закладі «Регіональний центр професійної освіти швейного виробництва та сфери послуг Харківської області» – Навчально-практичний центр сучасних швейних технологій та дизайну; у Богодухівському професійному аграрному ліцеї – Навчально-практичний центр з професії «Тракторист-машиніст сільськогосподарського виробництва». Поліпшуються умови матеріально-технічної бази закладів ПТО, її модернізація та оновлення: у 2018 році направлено 1,8 млн. грн. для придбання кабінетів природничо-математичного циклу загальноосвітніх предметів.

Одним із пріоритетних напрямків роботи є впровадження елементів дуальної форми навчання. До даної роботи уже залучилися 10 закладів ПТО. До впровадження дуальної форми навчання залучені підприємства: Регіональна філія «Південна залізниця» Публічного акціонерного товариства «Укрзалізниця» та Приватне акціонерне товариство «Трест Житлобуд-1».

Значна увага у системі професійно-технічної освіти приділяється розвитку соціального партнерства з роботодавцями, впроваджуються нові виробничі технології: на базі закладів ПТО працюють регіональні навчально-практичні будівельні центри, які здійснюють підготовку кваліфікованих робітників за технологіями фірм «КНАУФ», «ТРИОРА», «СНЕЖКА», «ХЕНКЕЛЬ-БАУТЕХНІКА».

Учні закладів ПТО Харківської області у 2017/2018 навчальному році брали участь у 5 Всеукраїнських конкурсах фахової майстерності: «Столяр будівельний»; «Продавець продовольчих товарів»; «Муляр»; «Кравець»; «Електрозварник ручного зварювання» та вибороли III та V місця з професії «Муляр», «Столяр будівельний».

Одними із пріоритетних завдань Програми щодо розвитку галузі та вирішення проблемних питань на 2019 рік є: удосконалення та розвиток мережі закладів ПТО; покращення ма-

Механізми державного управління

теріально-технічної бази закладів освіти за рахунок усіх джерел фінансування; формування обсягів і структури регіонального та державного замовлення на підготовку робітничих кадрів у закладах освіти області відповідно до потреб ринку праці та розвитку економіки області.

Регіональне замовлення на підготовку фахівців і робітничих кадрів закладами освіти комунальної та державної форм власності по галузі «Освіта» на 2019/2020 навчальний рік наведено в таблиці 2.

Таблиця 2

Регіональне замовлення на підготовку фахівців і робітничих кадрів по галузі «Освіта» на 2019-2020

№ з/п	Назва вищого закладу освіти	План прийому студентів (учнів), на 2019-2020 навчальний рік, осіб	
		за кошти обласного бюджету	за кошти бюджету міста Харкова
1.	Харківське обласне вище училище фізичної культури і спорту	30	-
2.	Вищі навчальні заклади I-II рівнів акредитації державної власності, що мають статус окремих юридичних осіб (всього)	2432	-
3.	Заклади професійної (професійно-технічної) освіти (всього):	2691	3052
	- на перший курс;	2661	3027
	- для продовження навчання	30	25
Разом:		7844	3052

Через проведення реорганізації мережі професійно-технічних навчальних закладів у 2019-2021 роках очікується зменшення кількості ПТНЗ, про що свідчать дані таблиці 3.

Таблиця 3

Очікувані дані щодо зменшення кількості ПТНЗ у 2019-2021 роках

Одиниця виміру	2017 рік	2018 рік	2019 рік	2019 рік у % до 2018 року	2020 рік	2021 рік
	Звіт	Очікуване	Прогноз		Прогноз	Прогноз
одиниць	50	42	38	86	25	25
тис. осіб	14,3	14,0	14,0	100,0	14,0	14,0

Держава опікується дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування. Студентам Харківського регіону закладів вищої освіти та вищих навчальних закладів I-II рівнів акредитації (закладів фахової передвищої освіти) (крім приватних) із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, особам із їхнього числа, а також студентам віком від 18 до 23 років, які у період навчання залишилися без батьків та найбільше відзначилися у навчанні, за рахунок коштів, передбачених в обласному бюджеті на реалізацію обласної програми розвитку освіти «Новий освітній простір Харківщини» на 2019-2023 роки, затвердженої рішенням обласної ради від 06 грудня 2018 року № 817-VII призначаються та виплачуються обласні стипендії. Також вище згаданій категорії студентів призначаються та виплачуються обласні стипендії і персональні стипендії імені О. Масельського за кошти, передбачені в обласному бюджеті.

У таблиці 4 представлено заходи Програми щодо реалізації пріоритетних завдань у Харківській області у 2019 році.

**Заходи Програми щодо реалізації пріоритетних завдань
у Харківській області у 2019 році**

№ п/п	Заходи з реалізації завдання	Термін виконання та відповідальні за виконання	Джерела фінансування.	Очікуваний результат
1	Виконання обсягів регіонального та державного замовлення на підготовку робітничих кадрів та молодших спеціалістів у закладах професійної (професійно-технічної) освіти на основі прогнозування розвитку праці регіону та укладання довгострокових угод із підприємствами-замовниками робітничих кадрів	Червень-вересень 2019 року. Департамент науки і освіти Харківської обласної державної адміністрації Заклади професійної (професійно-технічної) освіти	Державний бюджет, місцеві бюджети, інші джерела фінансування	Забезпечення кваліфікованими робітниками потреб економіки регіону відповідно до укладених угод із роботодавцями
2	Виконання регіонального замовлення на підготовку фахівців у вищих навчальних закладах I–II рівнів акредитації державної власності, що мають статус окремих юридичних осіб та фінансуються за рахунок коштів обласного бюджету	Червень-вересень 2019 року. Департамент науки і освіти Харківської обласної державної адміністрації Вищі навчальні заклади I–II рівнів акредитації	Державний бюджет, місцеві бюджети, інші джерела фінансування	Задоволення потреби підприємств, установ, організацій області у фахівцях
3	Забезпечення впровадження нових державних стандартів у закладах професійної (професійно-технічної) освіти області, підприємствах, установах, організаціях незалежно від форм власності та підпорядкування	Протягом року Департамент науки і освіти Харківської обласної державної адміністрації	Державний бюджет, місцеві бюджети, інші джерела фінансування	Забезпечення якості професійно-технічної освіти відповідно до вимог державних стандартів професійно-технічної освіти
4	Удосконалення та розвиток мережі професійно-технічних навчальних закладів	Протягом року Департамент науки і освіти Харківської обласної державної адміністрації	Державний бюджет, місцеві бюджети, інші джерела фінансування	Забезпечення якості професійно-технічної освіти відповідно до вимог державних стандартів професійно-технічної освіти

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, реалізація економічного механізму державного управління розвитком ПТО зумовлюється такими чинниками, як: упорядкування мережі професійно-технічних навчальних закладів з урахуванням їх спеціалізації та економічної ефективності шляхом укрупнення існуючих навчальних закладів; удосконалення системи управління та фінансування професійно-технічних навчальних закладів; системною взаємодією з підприємствами-замовниками робітничих кадрів професійно-технічних навчальних закладів (методи реалізації проектів соціального партнерства можна розглядати як розвиток методів проектного фінансування; співпрацю із

соціальними партнерами, підприємствами, організаціями, установами щодо якісної підготовки кваліфікованих робітників; здійсненням модернізації матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів шляхом впровадження інноваційно-комунікаційних та інноваційних технологій виробництва в навчальний процес; проведенням моніторингових досліджень результативності з основних напрямів діяльності ПТНЗ.

Перспективними напрямами подальших розвідок із порушеної проблематики вважаємо застосування інноваційних інструментів економічного механізму розвитку системи професійної (професійно-технічної) освіти (фінансова автономія закладів освіти, нормативи фінансування тощо).

Список використаних джерел:

1. Аналіз господарської діяльності: навч. посібник / за заг. ред. І. Сіменко, Т. Косової. Київ : Центр учбової літератури, 2013. 384 с.
2. Бычкова А. Экономический механизм: определение, классификация и применение. *Вестник Омского университета*. 2010. № 4. С. 37-43.
3. Брюховецька Н. Економічний механізм підприємства в ринковій економіці: методологія і практика. Донецьк : ІЕП НАН України, 1999. 275 с.
4. Гетьман О., Шаповал В. Економіка підприємства : навч. посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 488 с.
5. Головій Д. Державне управління вищою освітою в Україні. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2013. Вип. 182.
6. Гордієнко Л. Трансформаційний менеджмент як ефективний інструментарій модернізації організаційно-економічного механізму функціонування вищої освіти. *Вісник Київського національного університету технологій та дизайну*. Спецвипуск: Ефективність організаційно-економічного механізму інноваційного розвитку вищої освіти України: матеріали VIII Міжнародної науково-практичної конференції (5 жовтня 2018 р., м. Київ). Київ, 2018. С. 261-269.
7. Енциклопедичний словник з державного управління / Ю. Сурмін, В. Бакуменко, А. Михненко та ін. Київ : НАДУ. 2010. 820 с.
8. Зборовська О. Економічний механізм управління розвитком промислового підприємства. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 2. С. 24-27.
9. Інвестиційний клімат в Україні / За ред. П. Гайдуцького. Київ : Нора-друк, 2002. 246 с.
10. Карпеко Н. Організаційно-економічний механізм державного регулювання розвитку загальної середньої освіти в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Харків, Національний університет цивільного захисту України, 2016. 182 с.
11. Кравцов С. Професійно-технічна освіта: сучасний стан і перспективи розвитку. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/28847/34-Kravtsov.pdf?sequence=1>.
12. Кульман А. Экономические механизмы. Москва : Издат. группа «Прогресс»; 1993. 192 с.
13. Курс економічної теорії : навч. посіб. / С. Архієреєв, С. Вінницька, В. Двінських та ін. Харків: НТУ «ХП». 2008. 332 с.
14. Майстро С., Майстро Р. Напрями удосконалення механізму державного управління у сфері освіти і науки в контексті необхідності інноваційного розвитку України. *Державне будівництво*. 2018. № 1. С. 1-10.
15. Мороз В. Теорія суспільного вибору: компетенція політичного та економічного механізмів в системі трудових можливостей суспільства. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. 2018. Вип. 1 (8). С. 163-173.
16. Саєнко М. Внутрішній економічний механізм підприємства : курс лекцій. 248 с. URL: <http://dspace.tneu.edu.ua>.

17. Шестаковська Т. Концептуальні засади функціонування організаційно-економічного механізму розвитку національної системи освіти. *Науковий вісник Полісся*. 2015. № 1 (1). С. 34-41.

18. Проект Положення про інституційну форму здобуття професійної (професійно-технічної) освіти. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorennya-proekt-polozhennya-pro-institucijnu-formu-zdobuttya-profesijnoyi-osviti>.

19. Про затвердження обласної програми розвитку освіти «Новий освітній простір Харківщини на 2019–2023 роки». URL: <http://www.ts.lica.com.ua/?p=7&u=1&base=77&id=14403&dir=RESPONDENT&menu=376080>.

20. Програма економічного і соціального розвитку Харківської області на 2019 рік. URL: <http://www.oblrada.kharkov.ua/ua/press-center/news/20714-zatverdzheno-programu-ekonomichnogo-i-sotsialnogo-rozvitku-kharkivskoji-oblasti-na-2019-rik>.

21. Програма сприяння розвитку малого та середнього підприємництва в Харківській області на 2016–2020 роки. URL: <http://www.oblrada.kharkov.ua/en/programa-spriyannya-rozvitku-malogo-ta-serednogo-pidpriemnitstva-v-kharkivskij-oblasti-na-2016-2020-roki>.

22. Стратегія розвитку Харківської області на період до 2020 року. 2015. URL: https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/431/43045/files/new563_SRR2020.pdf.

References:

1. Edited by Simenko I., (2013), *Analiz hospodarskoi diialnosti* [Analysis of economic activity]. Tutorial, Tsentr uchbovoi literatury, Kyiv, 384 p. [Ukraine].

2. Bychkova A. (2010), *Ekonomicheskyi mekhanizm: opredelenye, klasyfikatsiya y pry- menenye* [Economic mechanism, definition, classification and application]. *Journal Vestnyk Omsko- ho unyversyteta* [Bulletin of Dostoevsky Omsk State University]. Vol. 4, P. 37-43.

3. Briukhovetska N. (1999), *Ekonomichni mekhanizm pidpriemstva v rynkovoi ekonomitsi: metodolohiia i praktyka* [Economic mechanism of the enterprise in a market economy: methodology and practice]. Press IEP NAN Ukrainy, Donetsk, 275 p. [Ukraine].

4. Hetman O. and Shapoval V. (2010), *Ekonomika pidpriemstva* [Enterprise economy]. Tutorial, Press Center of Educational Literature, Kyiv, 488 p. [Ukraine].

5. Holovii D. (2013), *Derzhavne upravlinnia vyshchoiu osvitoiu v Ukraini* [Public Administration of Higher Education in Ukraine]. *Journal Naukovyi visnyk Natsionalnoho universytetu biore- sursiv i pryrodokorystuvannia Ukrainy* [Scientific herald of the National University of Bioresources and Nature Management of Ukraine]. Vol. 182 [Ukraine].

6. Hordiienko L. (2018), *Transformatsiyni menezhment yak efektyvnyi instrumentarii modern- izatsii orhanizatsiino-ekonomichnoho mekhanizmu funktsionuvannia vyshchoi osvity* [Transformational management as an effective tool for modernizing the organizational and economic mechanism for the functioning of higher education]. Materials of the VIII International science-practice conf. *Efektivnist orhani- zatsiino-ekonomichnoho mekhanizmu innovatsiynoho rozvytku vyshchoi osvity Ukrainy* [The effectiveness of the organizational and economic mechanism of innovative development of higher education in Ukraine], Press Bulletin of the Kiev National University Technologies and Design, Kyiv. P. 261-269. [Ukraine].

7. Surmin Yu., Bakumenko V., Mykhnenko A. et al (2010), *Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnogo upravlinnia* [Encyclopedic Dictionary of Public Administration]. Press NADU, Kyiv, 820 p. [Ukraine].

8. Zborovska O. (2010), *Ekonomichni mekhanizm upravlinnia rozvytkom promyslovoho pidpriemstva* [Economic mechanism for managing the development of an industrial enterprise]. *Journal Investytsii: praktyka ta dosvid* [Investment: practice and experience]. Vol. 2. P. 24-27 [Ukraine].

9. Edited by Haidutskoho P. (2002) *Investytsiyni klimat v Ukraini* [Investment climate in Ukraine]. Press Nora-druk, Kyiv, 246 p. [Ukraine].

10. Karpeko N. (2016), Orhanizatsiino-ekonomichniy mekhanizm derzhavnoho rehuliuvan-
nia rozvytku zahalnoi serednoi osvity v Ukraini [Organizational and economic mechanism of state
regulation of the development of general secondary education in Ukraine] : Dissertation Ph. D:
25.00.02 “Mechanisms of public administration”, press Nats. Natsionalnyi universytet tsyvilnoho
zakhystu Ukrainy, Kharkiv, 182 p. [Ukraine].
11. Kravtsov S. Profesiino-tekhnichna osvita: suchasnyi stan i perspektyvy rozvytku [Voca-
tional Education: Current Status and Development Prospects]. URL: [http://dspace.nbu.gov.ua/bit-
stream/handle/123456789/28847/34-Kravtsov.pdf?sequence=1](http://dspace.nbu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/28847/34-Kravtsov.pdf?sequence=1) [Ukraine].
12. Kulman A. (1993) Ekonomichni mekhanizmy [Economic mechanisms]. Press “Prohress”,
Moskva, 192 p.
13. Arkhiereiev S., Vinnytska S., Dvinskykh V. et al (2008), Kurs ekonomichnoi teorii [The
course of economic theory]. Tutorial, Press NTU “KhPI”, Kharkiv, 332 p. [Ukraine]
14. Maistro S., Maistro R. (2018) Napriamy udoskonalennia mekhanizmu derzhavnoho upra-
vlinnia u sferi osvity i nauky v konteksti neobkhidnosti innovatsiinoho rozvytku Ukrainy [Areas of
improvement of the mechanism of public administration in the field of education and science in the
context of the need for innovative development of Ukraine]. Journal *Derzhavne budivnytstvo* [State
building]. Vol. 1. P. 1-10. [Ukraine].
15. Moroz V. (2018), Teoriia suspilnoho vyboru: kompetentsiia politychnoho ta ekonomich-
noho mekhanizmiv v systemi trudovykh mozhlyvostei suspilstva [The theory of public choice: the
competence of political and economic mechanisms in the system of labor opportunities of society].
Journal *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy* [Bulletin of the National
University of Civil Protection of Ukraine]. Vol. 1 (8). P. 163-173 [Ukraine].
16. Saienko M. Vnutrishnii ekonomichniy mekhanizm pidpriemstva [Internal economic
mechanism of the enterprise]. 248 p. URL: <http://dspace.tneu.edu.ua>. [Ukraine].
17. Shestakovska T. (2015), Kontseptualni zasady funktsionuvannia orhanizatsiino-ekono-
michnoho mekhanizmu rozvytku natsionalnoi systemy osvity [Conceptual principles of the func-
tioning of the organizational and economic mechanism for the development of the national education
system]. Journal *Naukovyi visnyk Polissia* [Scientific Bulletin Polissya]. Vol. 1 (1). P. 34-41.
18. Proekt Polozhennia pro instytutsiinu formu zdobuttia profesiinoi (profesiino-tekhnich-
noi) osvity [Draft Regulations on the institutional form of obtaining professional (vocational)
education]. URL: [https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorenn-
ya-proekt-polozhennya-pro-institucijnu-formu-zdobuttya-profesijnoyi-osviti](https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorennya-proekt-polozhennya-pro-institucijnu-formu-zdobuttya-profesijnoyi-osviti) [Ukraine].
19. Pro zatverdzhennia oblasnoi prohramy rozvytku osvity “Novyi osvitnii prostir Kharkivsh-
chyny na 2019-2023 roky” [On approval of the regional educational development program “New
Educational Space of Kharkiv Region for 2019–2023 years”] URL: [http://www.ts.lica.com.ua/?p=7
&u=1&base=77&id=14403&dir=RESPONDENT&menu=376080](http://www.ts.lica.com.ua/?p=7&u=1&base=77&id=14403&dir=RESPONDENT&menu=376080) [Ukraine].
20. Prohrama ekonomichnoho i sotsialnoho rozvytku Kharkivskoi oblasti na 2019 rik [Pro-
gram of economic and social development of the Kharkiv region for 2019]. URL: [http://www.oblrada.kharkov.ua/ua/press-center/news/20714-zatverdzheno-programu-ekonomichnogo-i-sotsialno-
go-rozvitku-kharkivskoji-oblasti-na-2019-rik](http://www.oblrada.kharkov.ua/ua/press-center/news/20714-zatverdzheno-programu-ekonomichnogo-i-sotsialno-go-rozvitku-kharkivskoji-oblasti-na-2019-rik) [Ukraine].
21. Prohrama spriyannia rozvytku maloho ta serednoho pidpriemnytstva v Kharkivskii oblas-
ti na 2016-2020 roky [Program for Promotion of Small and Medium Enterprise Development in
Kharkiv Oblast for 2016–2020]. URL: [http://www.oblrada.kharkov.ua/en/programa-spriyannya-roz-
vitku-malogo-ta-serednogo-pidpriemnitstva-v-kharkivskij-oblasti-na-2016-2020-roki](http://www.oblrada.kharkov.ua/en/programa-spriyannya-roz-vitku-malogo-ta-serednogo-pidpriemnitstva-v-kharkivskij-oblasti-na-2016-2020-roki) [Ukraine].
22. Stratehiia rozvytku Kharkivskoi oblasti na period do 2020 roku (2015) [Strategy for the
development of the Kharkiv region up to 2020]. URL: [https://kharkivoda.gov.ua/content/docu-
ments/431/43045/files/new563_SRR2020.pdf](https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/431/43045/files/new563_SRR2020.pdf) [Ukraine].

С. М. Домбровська, доктор наук
з державного управління, професор,
начальник Навчально-науково-виробничого центру
Національного університету
цивільного захисту України

СУЧАСНІ РЕАЛІЇ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ КРАЇН СВІТУ

Стаття присвячена дослідженню сучасного стану розробки державної політики країн світу щодо зовнішньої міграції трудових ресурсів, охарактеризовано показники зовнішньої трудової міграції. Здійснено аналіз напрямів трудової міграції, вікових груп і секторів зайнятості українських трудових мігрантів. Розкрито основні соціально-економічні причини трудової міграції, а також їх наслідки для економіки України. Розглянуто напрями вдосконалення державної політики щодо регулювання зовнішніх потоків трудової міграції населення.

Ключові слова: зовнішні міграційні процеси, трудові ресурси, зовнішня трудова міграція, фактори міграції, причини міграції, грошові перекази мігрантів, трудові мігранти.

S. M. Dombrovska. Current realities of the state migration policy of the world countries

The article is devoted to the research of the current conditions of the state policy development of the world countries concerning the external migration of the labour resources and characteristics of the external labour migration. The directions of the labour migration, age groups and employment sectors of Ukrainian labour migrants have been analysed. Main socio-economic reasons of the labour migration, as well as their consequences for the Ukrainian economy have been considered. The directions of the state policy improvement concerning regulation of the external flows of the population labour migration have been offered.

Globalization of the production, strengthening of the interdependence of the national economies, and, as a consequence, the emergence and continuous development of the international labour market, which covers labour flows across the national borders, lead to the labour migration of citizens.

We have determined that the movement of people has always been the driving force of the socio-political development of the world. Today, the migration of the population has acquired the signs of a global phenomenon. This is because migration is a reactive process that responds to economic and political changes not only in the country of origin but also in the countries into which the migration flow is directed.

Key words: external migration processes, labour resources, external labour migration, migration factors, causes of migration, migrants' money transfers, labour migrants.

Постановка проблеми. Процес міграції трудових ресурсів – явище, що активно трапляється в сучасному світі. Трудова міграція стала невіддільною частиною міжнародних економічних відносин. Переміщаючись з одних регіонів в інші, міграційні потоки створюють певні проблеми державам, з яких ці потоки йдуть та до яких прибувають. Однак водночас міграція надає ряд переваг країнам.

В останні роки міграція набирає обороти, це виражається і в кількісній, і в якісній формах. Тобто зі зміною числа мігруючих змінюються форми й види, а також напрямки міграційних потоків. У сучасному світі досить-таки просто переїхати з однієї країни в іншу в пошуках кращого місця роботи. Але з цією простотою виникають труднощі, з якими зустрічаються мігранти, які прибувають на нове місце. Тому однозначно те, що ця тема одна із найактуальніших.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми формування сучасної державної політики щодо регулювання трудової міграції знайшли своє відображення в дослідженнях

© С. М. Домбровська, 2019

багатьох вітчизняних науковців. Зокрема, теоретичні основи явища зовнішньої міграції закладено у працях таких науковців, як [1-6]. Питання міжнародної міграції робочої сили досліджували та продовжують досліджувати такі науковці, як [7; 8].

Метою статті є аналіз сучасних реалій державної міграційної політики країн світу.

Виклад основного матеріалу. Світове співтовариство, що ще недавно не відчувало безпосередніх розмірів, особливостей і наслідків міграційних процесів на міжнародному рівні, зіштовхнулося з необхідністю координації зусиль багатьох країн із дозволу гострих ситуацій і державного регулювання міграційних потоків.

Сучасний світовий ринок праці припускає високу мобільність робочої сили, її вільне переміщення з одних регіонів в інші з метою пошуку й одержання роботи. Усе більше число держав залучає іноземну робочу силу або направляє трудових мігрантів за кордон. Ці процеси й утворюють таке явище, як міграція трудових ресурсів [7].

У міжнародній економіці під міграцією робочої сили розуміють переміщення працездатного населення, зумовлене причинами економічного характеру. Залежно від того, чи перетинаються при цьому кордони країни, розрізняють міграцію внутрішню й зовнішню.

Внутрішня міграція призводить до переміщення трудових ресурсів між регіонами країни або між містом і селом, але чисельність населення країни при цьому не міняється.

Міжнародна (зовнішня) міграція робочої сили – процес переміщення трудових ресурсів з однієї країни в іншу з метою працевлаштування на більш вигідних умовах, чому в країні походження, що визначаються співвідношенням попиту та пропозиції на ринку праці [8].

Зовнішня міграція впливає на чисельність населення країни, збільшуючи її на кількість людей, які переселилися в цю країну і зменшуючи на кількість людей, які виїхали за межі цієї країни.

Виділяють два види зовнішньої міграції:

- трудову еміграцію, тобто виїзд працездатного населення із країни перебування для довгочасного або постійного проживання в іншій країні;
- трудову імміграцію, тобто приїзд робочої сили в цю країну через кордон.

У сучасній трудовій міграції виділяють також такі її форми:

за напрямками:

- міграція між промислово розвиненими країнами;
- міграція між країнами, що розвиваються;
- міграція кваліфікованої робочої сили із промислово розвинених у країни, що розвиваються;
- міграція із країн, що розвивати в колишні соціалістичні країни;

за територіальним охопленням:

- міжконтинентальна;
- внутрішньоконтинентальна, яка, у свою чергу, поділяється:
 - а) на міграцію між державами;
 - б) на міграцію між макрорегіонами;

за часом:

- безповоротна – пов'язана зі зміною постійного місця проживання;
 - тимчасова, що включає в себе:
 - а) короткострокову міграцію (мігрант перебуває до 1 року за межами свого звичайного постійного місця проживання);
 - б) довгострокову (більш 1 року);
 - сезонна;
- за ступенем законності:*

Механізми державного управління

- легальна – перебування в країні на законних підставах;
- нелегальна – незаконне перетинання кордону;

за мотивами:

- добровільна – зумовлена добровільним прийняттям індивідом або групою людей рішенням про міграцію;
 - змушена – спричинена військовими, політичними подіями, переслідуваннями на етнічній і релігійній основі, які змушують населення міняти місце проживання;
 - примусова – насильницькі переселення людей, організовані державою (депортації) [4].
- Потрібно також виділити такий вид міграції, як «витік мізків» – міжнародна міграція висококваліфікованих кадрів (учених, рідкісних фахівців, іноді «зірок» мистецтва, спорту).

Є безліч різних причин, які спонукають людину покинути свою Батьківщину, будинок, родину тощо, і визначаються вони як економічними, так і неекономічними факторами.

До економічних факторів належать такі:

- відмінності в рівнях економічного розвитку країн. Люди з бідних країн у пошуках кращого життя відправляються в більш розвинені країни [1];
- відмінності в рівні забезпеченості різних країн трудовими ресурсами. Отже, в одній країні може бути високе безробіття, а в іншій, навпаки, недолік робочих рук;
- невідповідність кількісних і якісних характеристик трудових ресурсів матеріально-технічній базі національного виробництва;
- стан національного ринку праці.

Однак, на нашу думку, більш важливими є неекономічні причини, в основі яких лежать політичні, релігійні, національні фактори, що ведуть до міграції, яка має стихійний, раптовий і навіть масовий характер.

Наприклад, уряди розвинених західних країн скаржаться на те, що більшу частину їх населення становлять біженці й іммігранти з африканських, південноамериканських і азійських країн. Але вони не замислюються про те, що за всім цим стоїть колишня колоніальна система й розподіл світу. Коли ці сильні держави завойовували нові землі, нав'язуючи місцевому населенню свою культуру, свою мову. І після розпаду всієї цієї системи, мешканцям колишніх колоніальних країн не залишалося іншого вибору, крім того, як переселятися в колишні країни-колонізатори в надії знайти хоч якусь роботу, щоб прогодувати себе й свої родини.

Будучи не тільки економічним, але й політичним, соціальним явищем, міграція має значні наслідки. Імміграція, зокрема, може спричинити ряд проблем, пов'язаних з етнічними, расовими, релігійними й культурними відмінностями іммігрантів від корінного населення [5].

Розглянемо позитивний вплив імміграції на прикладі США. Про позитивний вплив процесу «відпливу умів» для економіки США писалося чимало. Досить сказати, що 40% із чинних на ринку праці США у 80-х рр. докторів наук в галузі інженерних і комп'ютерних дисциплін були іммігрантами; 25% викладачів технічних дисциплін у закладах вищої освіти теж іммігранти. Водночас американська держава щорічно витрачає на соціальну допомогу іммігрантам 5 млрд. дол. Зрозуміло, що віддача від іммігрантів навіть у чисто грошовому вираженні досить висока для американської держави. Незмірно вищий той внесок, який вносять висококваліфіковані іммігранти в розвиток американської науки, медицини, мистецтва. Наприкінці 90-х рр. 23% усіх учених у США в галузі природних і точних наук були іммігрантами [3].

Іншим яскравим прикладом переважно позитивного впливу імміграції на економіку країни може служити Ізраїль. Проводячи цілеспрямовану політику залучення євреїв у країну з усього світу, Ізраїль багато в чому завдяки імміграції наукових і інших висококваліфікованих кадрів увійшов до числа найбільш розвинених в економічному й науково-технічному планах країн світу.

Більшість розвинених країн не змогла б підтримувати рівень виробництва, не застосовуючи іноземну робочу силу. Наприклад, у Німеччині в автомобільному виробництві зайняті до 80% турецьких іммігрантів, у будівництві й готельному господарстві Швейцарії майже 100% – це іноземці (з Італії, Словаччини та інших країн). Частка іноземців у робочій силі багатьох розвинених країн досить значна й має тенденції до зростання.

Однак варто зазначити те, що поряд із позитивними наслідками імміграції мають місце також негативні. Переважно вони мають соціальний характер і виражаються в національній і суспільній напруженості. Це визначається тим фактом, що мігранти сильно змінилися за останні десятиліття. Раніше люди переїжджали всією родиною й з усім майном у надії на нове життя і поступово ставали добропорядними громадянами у своїй новій країні. Сьогодні ж люди мігрують, залишаючи родини, будинки, і нова країна для них – це всього лише тимчасове місце перебування. Все більше розширюється нелегальна міграція, що виражається в зростанні злочинності, іноді спостерігається перенаселеність, можуть вирости витрати держави.

Для країн донорів міграція також має ряд позитивних наслідків. Насамперед, потрібно виділити те, що ті, хто виїхав, безробітні, й ті, в кого була робота, звільняючи робочі місця, знімають напруженість і знижують рівень безробіття на місцевому ринку праці. До того ж емігранти поліпшують не тільки життєві умови для себе й своєї родини, але й полегшують навантаження на бюджет, тобто полегшують роль держави.

Найважливішим позитивним наслідком для країн-донорів є доходи від еміграції, тобто грошові перекази емігрантів у свої країни. Грошові перекази є ключовою темою, пов'язаною з міжнародною міграцією, і Всесвітній банк бере активну участь у проведенні досліджень, щоб вірогідно визначити масштаби й напрямок потоків коштів і встановити, який вплив виявляють грошові вступи на розвиток економіки. Як показують дослідження, грошові перекази впливають на скорочення бідності.

У деяких країнах грошові перекази досягають досить значних величин. Наприклад, масштаби цих доходів склали для Бангладеш – 4% ВВП, для Ямайки – більш 5%, для Пакистану – більш 3%, для Шрі-Ланки – 6,2%. За наявними оцінками, переказ, наприклад, у Єгипет доходів емігрантів у розмірі 2,8 млрд. дол. стимулював створення додаткового ВВП на суму 6,8 млрд. дол., що склало 16% ВВП країни [7].

Основні негативні сторони для країн-донорів можна виділити такі: відбувається втрата трудових ресурсів у найбільш працездатному віці. Отже, відбувається старіння робочої сили країни; не виправдовують себе витрати на освіту і підготовку фахівців; відбувається так званий «витік мізків».

Розглянувши вищевикладені наслідки міграції, очевидно те, що міграційні процеси, безумовно, значно впливають на країни еміграції й імміграції. І тому природно те, що будь-яка держава, здійснюючи економічну політику, у своїх інтересах регламентує процеси трудової міграції. Для цього вона проводить певну міграційну політику, яка може розв'язати проблеми, пов'язані з міграцією.

У широкому значенні державна міграційна політика – це політика держави, спрямована на регулювання експорту/імпорту робочої сили з цієї країни або в неї. У всіх промислово розвинених країнах створені державні органи, яким доручено вирішення питань, пов'язаних із переміщенням іноземної робочої сили через національні кордони.

Для того щоб більш наочно розглянути державну політику в галузі міграції, розберемо окремо імміграційну й еміграційну політики.

В економіці виділяють три типи напрямів імміграційної політики держав:

1) Політика, в основі якої лежить тимчасове, тобто обмежене, перебування мігранта в країні, і він про це відразу попереджається. І найчастіше, за цієї політики родинам мігрантів

Механізми державного управління

заборонено в'їжджати в країну. Це робиться з метою постійного відновлення трудящих-мігрантів, відповідно, відбувається постійна ротація робочої сили.

2) Політика, що дозволяє проживання без певного строку із правом в'їзду членів родини [2].

3) Політика, що дозволяє постійне проживання іммігрантів, що й припускає право на одержання громадянства після певного строку.

4) Більшість країн, що ухвалюють, використовують селективний підхід під час регулювання імміграції. Його зміст полягає в тому, що держава не перешкоджає в'їзду тих категорій працівників, які потрібні в цій країні, обмежуючи в'їзд усім іншим.

Але якої б імміграційної політики не дотримувалася держава, основною проблемою є нелегальна імміграція.

Для боротьби з нею вводяться штрафні санкції як для підприємця, так і для самих іммігрантів. Однак навіть депортація й висновок у в'язниці не скорочують кількості іммігрантів. Єдиним правильним рішенням є спрощення й розширення можливості легального в'їзду в країну.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, можна виділити такі напрями еміграційної політики держав:

- стимулювання трудової міграції;
- обмеження трудової міграції;
- створення умов для рееміграції;
- створення умов для адаптації реемігрантів на батьківщині.

Еміграційна політика містить у собі такі інструменти:

1. Тверді вимоги до фірм-посередників, що займаються вербуванням робочої сили, з наданням ними фінансових і юридичних гарантій працевлаштування й створення нормальних життєвих умов для емігрантів;

2. Лімітування видачі закордонних паспортів; заборона (пряма або непряма) на виїзд окремих категорій працівників і введення еміграційних квот; установлення строків обов'язкової роботи після завершення освіти за державний рахунок;

3. Проведення валютної й банківської політики заохочення валютних переказів із-за кордону; надання пільг у валютних внесках (більш високий відсоток за депозитами, звільнення їх від податків, пільгові поштові й телеграфні тарифи на інвалютні переклади тощо); продаж робітникам-мігрантам цінних паперів, не оподатковуваних податками;

4. Проведення митної політики, що передбачає митні пільги для робітників, що повертаються. Наприклад, у Бангладеш уряд дозволяє мігрантам увозити в країну за пільговими митними тарифами понад 40 найменувань виробів;

5. Розроблення програми робочих місць для реемігрантів;

6. Видача кредитів і надання пільг реемігрантам на будівлю й придбання житла;

7. Видача кредитів для відкриття власного бізнесу.

Звичайно політика країн, з яких спостерігається відтік населення, спрямована на заохочення еміграції, тому що, як наслідок, знижується напруженість на ринку праці й навантаження на бюджет. Однак у розвинених країнах ведеться контроль за процесом виїзду й подальшого працевлаштування емігрантів у новій країні з метою гарантування дотримання їх прав за кордоном.

Список використаних джерел:

1. Актуальні питання методології та практики науково-технічної політики / за ред. Б. Малицького. Київ : УкрІНТЕІ, 2001. 204 с.

2. Антонов В., Московкин В. Анализ динамики кадрового научного потенциала Украины. *Бизнес-Информ*. 2000. № 1. С. 7-11.
3. Капітан В. Трудова міграція як аспект проблеми зайнятості в Україні. *Ефективність державного управління*. 2012. Вип. 32. С. 474-481.
4. Блюк Н. Про деякі питання трудової міграції в Україні. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJPN/vnulpurn2016838>.
5. Малиновська О. Трудова міграція населення України. URL: <http://migraciya.com.ua/news/migrant-workers/ua-labour-migration-ukraine-what-to-expect-in-the-nearfuture-part-1>.
6. Ляшенко О. Особливості трудової міграції України. *Молодий вчений*. 2016. № 4. С. 121-125. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2016_4_32.
7. Кизима І. Чинники зовнішньої трудової міграції населення України. *Наукові праці КНТУ. Економічні науки*. 2009. № 15. С. 365-369.
8. Петров О. Міжнародна трудова міграція: аналіз ситуації та наслідків для України. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: «Державне управління»*. 2015. № 4. С. 93-100.

References:

1. Edited by Malitsky, B.A. (2001), Aktualni pytannya metodolohiyi ta praktyky nauko-vo-tekhnichnoyi polityky [Topical issues of methodology and practice of scientific and technical policy], Press UkrISTEI, Kyiv, 204 p. [Ukraine].
2. Antonov, V. and Moskovkin, V. (2000), Analiz dynamyky kadrovoho nauchnoho potentsyala Ukrainy [Analysis of the dynamics of the personnel scientific potential of Ukraine]. Journal *Byznes-Ynform* [Busines-Inform]. Vol. 1. P. 7-11. [Ukraine].
3. Captain, V. (2012), Trudova mihratsiya yak aspekt problemy zaynyatosti v Ukrayini [Labor migration as an aspect of the employment problem in Ukraine]. Journal *Efektivnist derzhavnoho upravlinnya* [Effectiveness of public administration]. Vol. 32. P. 474-481. [Ukraine].
4. Blok, N. Pro deyaki pytannya trudovoyi mihratsiyi v Ukrayini [On Some Issues of Labor Migration in Ukraine]. Available at: <http://nbuv.gov.ua/UJPN/vnulpurn2016838> (Accessed: 15 May 2019). [Ukraine].
5. Malinovskaya, O. Trudova mihratsiya naseleण्या Ukrayiny. [Labor migration of the population of Ukraine]. Available at: <http://migraciya.com.ua/news/migrant-workers/ua-labour-migration-ukraine-what-to-expect-in-the-nearfuture-part-1> (Accessed: 15 May 2019). [Ukraine].
6. Lyashenko, O. (2016), Osoblyvosti trudovoyi mihratsiyi Ukrayiny [Peculiarities of labor migration of Ukraine]. Journal *Molodyy vchenyy* [Young scientist]. Vol. 4. P. 121-125. [Ukraine].
7. Kizima, I. (2009), Chynnyky zovnishn'oyi trudovoyi mihratsiyi naseleण्या Ukrayiny [Factors of external labor migration of the population of Ukraine]. Journal *Naukovi pratsi KNTU. Ekonomichni nauky* [Scientific works of KNTU. Economic Sciences]. Vol. 15. P. 365-369. [Ukraine].
8. Petroe, O. (2015), Mizhnarodna trudova mihratsiya: analiz sytuatsiyi ta naslidkiv dlya Ukrayiny [International Labor Migration: An Analysis of the Situation and Consequences for Ukraine]. Journal *Visnyk Natsionalnoyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezidentovi Ukrayiny. Seriya: Derzhavne upravlinnya* [Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. Series: Public Administration]. Vol. 4. P. 93-100. [Ukraine].

О. М. Житник, аспірант
кафедри глобалістики, євроінтеграції
та управління національною безпекою
Національної академії державного управління
при Президентіві України, заступник начальника
відділу Міністерства оборони України

**ОРДЛО ЯК FATA? КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ
УКРАЇНИ ТА ПАКИСТАНУ ЩОДО ПОВЕРНЕННЯ ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ:
ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ**

Стаття присвячена порівняльному аналізу механізмів державного управління України та Пакистану щодо повернення окупованих і непідконтрольних територій. Здійснено аналіз історичних подій, сучасних політичних рішень і пропозицій у частині, що стосується тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей України та територій племен федеральному управління Пакистану. Запропоновано шляхи, альтернативні підходи щодо повернення під контроль України тимчасово окупованих областей Донецької та Луганської областей.

Ключові слова: ОРДЛО, FATA, окупація, деокупація, національна безпека, державна безпека, механізми державного управління.

O. M. Zhytnyk. ORDLO as FATA? Comparative analysis of state mechanisms of Ukraine and of Pakistan to return the occupied territories: public administrative aspect

The article is devoted to the comparative analysis of the mechanisms of public administration of Ukraine and of Pakistan concerning the return of the occupied and uncontrolled territories. It is carried out the analysis of historical events, modern political decisions and proposals concerning the temporarily occupied territories of Donetsk and Lugansk regions of Ukraine and The Federally Administered Tribal Areas. They are proposed the ways, alternative approaches for returning under control of Ukraine to the temporarily occupied and uncontrolled territories of Ukraine. Since the beginning of the armed conflict in the East of Ukraine, the national leaders and foreign partners have been offered a number of "recipes" for returning to the jurisdiction of the state of the temporarily occupied territories of Donetsk and Lugansk regions ("Minsk-1", "Minsk-2", "Budapest format", "Norman format", "Mariupol format", "Geneva +" and "Strategy of small steps" of the Minister of Internal Affairs of Ukraine). Unfortunately, none of these formats and arrangements played a positive role and did not give positive results, except for periodic cessation of warfare. The rhetoric around the Budapest memorandum regarding the return of nuclear status to Ukraine remained at the level of debate. At the same time, in spite of discussions on effective mechanisms and processes of returning the territories of the ORDLO under the control of Ukraine, there are no expert discussions on the hypothetical imagination / model of the return of the temporarily occupied territories and the fact that has happened. The nature of such an event, with great probability, is necessary for the state to be regarded as a strategic shock ("black swan").

Key words: ORDLO, FATA, occupation, de-occupation, national security, state security, mechanisms of public administration.

Постановка проблеми. Україна стоїть сьогодні на порозі надто складного шляху заявленої владою реінтеграції тимчасово окупованих областей [1], подальший успіх якої буде прямо залежати від правильності та адекватності запровадження її моделі. Таких моделей у світі є десятки, і, на жаль, Україна далеко не перша та не остання держава, яка зіткнулася з проблемою сепаратизму, який підтримується сусідньою державою.

© **О. М. Житник**, 2019

Спираючись на міжнародний досвід, необхідно винайти прийнятний «алгоритм» – «золоту середину», тобто загальні принципи, які найчастіше та ефективно впливають на успішне рішення дезінтеграційних конфліктів. У цьому контексті для України був би цікавим досвід інших країн.

У кожній державі є своя унікальна історія конфліктів і знайти повністю однакові практично неможливо. Але сьогодні важливо проаналізувати, які саме держави спромоглися нівелювати конфлікти та реінтегрувати окуповані території та які механізми й моделі було запроваджено та реалізовано. Держави, що зіштовхнулися із проблемою сепаратизму, завжди змушені були шукати власні механізми врегулювання, спираючись на специфіку конфліктів, геополітичного оточення та географічного імперативу, ресурсів, а також власний політичний та історичний досвід. При цьому шаблонних універсальних рецептур врегулювання подібних конфліктів немає. Використовуючи порівняльний аналіз, досліджуються дві непідконтрольні державам території: ОРДЛО – тимчасово окуповані території Донецької та Луганської областей (Україна) та ФАТА – території племен федерального управління (адміністративна одиниця Ісламської Республіки Пакистан).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняних наукових колах України тривають активні дискусії та обговорення щодо реалізації цих процесів. Цій тематиці присвячено численні вітчизняні наукові дослідження, з яких, насамперед, можна виділити такі найважливіші: комплексне дослідження В.П. Горбуліна [2; 3], де піднята проблематика війни на Донбасі та анексії Криму. Дослідження здійснено з позицій національної безпеки України. Збройна агресія Росії розглядається як стрес-тест для глобальної та національної безпеки та каталізатор перезавантаження зовнішньої політики України. Аналізуються причини та наслідки тимчасової втрати контролю над окремими територіями України, обґрунтовується позиція держави та висвітлюються підходи Європейського Союзу та Росії до врегулювання ситуації на Донбасі в Мінському процесі, як основне визначено умови реінтеграції та пріоритети відновлення Донбасу, а також сценарії майбутнього України в глобалізованому світі; наукові дослідження М.М. Шевченка [4; 5] щодо визначення сучасних тенденцій та розгляду базової моделі міждержавного протистояння, конфліктогенних чинників впливу на формування політики національної безпеки Української держави в умовах зростання рівня загроз територіальній цілісності. На підставі результатів SWOT-аналізу актуальних проблем забезпечення територіальної цілісності України запропоновано авторський варіант тез стратегій «стабілізаційних заходів» щодо державного реагування на загрози територіальній цілісності держави, що передбачає відстоювання своїх позицій на міжнародних переговорах у різних форматах з урахуванням міжнародної підтримки та спроможностей України; відповідь на збройну агресію незаконних (терористичних, бандитських) воєнізованих формувань з урахуванням спроможностей Збройних Сил України та можливостей миротворчих сил; відповідь на інформаційну агресію супротивника з урахуванням спроможностей України та міжнародної підтримки; у своїй книзі Є.В. Магда [6] досліджує історичний, енергетичний та інформаційно-психологічний аспекти гібридної війни та називає причини, через які Україна стала жертвою агресії з боку Росії. Не обмежуючись твердженням «у всьому винен Путін», автор аналізує причини послаблення України, зазначає головні прояви агресії і пропонує рецепт перемоги в протистоянні найбільшій державі світу.

Реалії сьогодення показують, що Мінські домовленості та місія ОБСЄ виявилися способом часткової деескалації конфлікту на сході України, але довели свою неспроможність як інструмент його врегулювання. Через майже рік після підписання документа жоден із передбачених ним заходів не є повністю виконаним. Мінські домовленості не врахували найкращі практики врегулювання конфліктів і не пропонують дієвого алгоритму розв'язання конфлікту, а отже, мають бути переглянуті [7]. Штучність проблеми сепаратизму на сході України та інспірованість конфлікту Росією зумовлюють безпрецедентність такого типу конфлікту у світовій практиці.

Протягом п'яти років запропоновано безліч механізмів у частині, що стосується повернення тимчасово окупованих територій, але, на жаль, жоден із них не мав дієвого результату. Акценти механізмів державного управління було розставлено майже суто на військових складових, тому, на думку автора, цілком імовірно, що поточна ситуація має всі тенденції переходу до наступного витка насильства та перетворення регіону у майбутньому на кшталт північно-західного пакистанського регіону ФАТА (території племен федерального управління, адміністративна одиниця Ісламської Республіки Пакистан), який протягом багатьох десятиріч де-юре належить Пакистану, а де-факто керується рухом «Талібан» [8]. Дослідженню цього регіону присвячено чимало робіт західних науковців, зокрема Т. Доненні [9], С. Навац [10], І. Хан [11], Т. Сандерсон, Д. Кіммідж, Д. Гордон [12], Ф. Тай [13], Р. Крюз [14] та А. Рабаза, С. Борац і П. Чалк [15].

Мета статті – критично дослідити результати аналітичного порівняння механізмів державного управління щодо повернення непідконтрольних Україні та Пакистану територій і можливість застосування іноземного досвіду в Україні в контексті регіональної безпеки Східної Європи.

Виклад основного матеріалу. Міжнародний досвід врегулювання військових конфліктів потребує поглибленого вивчення та аналізу. З набуттям незалежності Україна брала участь у багатьох операціях із підтримки миру майже на всіх континентах, як правило, під егідою ООН та має відповідний досвід.

Гібридний конфлікт на сході України не має прецедентів, а отже, регіональні організації, зацікавлені у підтримці миру на європейському континенті, мають бути готові до здійснення кроків, які виходять за межі їхнього звичного інструментарію. Фактично як ЄС, так і ОБСЄ володіють спроможностями, необхідними для відрядження миротворчої місії, здатної сприяти імплементації Мінських домовленостей, але для їх застосування необхідні сміливість, політична воля та творчий підхід. Для України важливо домогтися відрядження міжнародної (західної) миротворчої місії на Схід і не допустити Російську Федерацію до самостійного формування миротворчих сил, як це було в Грузії та Молдові.

З початку збройного конфлікту на сході України як національними лідерами, так й іноземними партнерами було запропонована численна кількість «рецептів» щодо повернення під юрисдикцію держави тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей («Мінськ-1», «Мінськ-2», «Будапештський формат», «Нормандський формат», «Маріупольський формат», «Женева+» та «Стратегія малих кроків» міністра внутрішніх справ України). На жаль, жоден із цих форматів і домовленостей позитивної ролі не відіграв і не дав позитивних результатів, окрім періодичних припинень бойових дій.

Риторика навколо Будапештського меморандуму в частині, що стосується повернення Україні ядерного статусу, так і залишилася на рівні дискусій.

Водночас, попри дискусії щодо дієвих механізмів і процесів повернення територій ОРДЛО під контроль України, відсутні дискусії на рівні експертів щодо гіпотетичної уяви/моделі повернення тимчасово окупованих територій і факту як такого, що відбувся. Характер такої події з великою ймовірністю необхідно для держави розцінювати як стратегічний шок («чорний лебідь»).

Ураховуючи зазначене, необхідні чіткі відповіді на запитання щодо:

- тривалості розмінування територій, якими силами та засобами (замінована площа лінії зіткнення становить близько 7 000 км²);
- контррозвідувальні заходи Служби безпеки України (кількість співробітників, відрядження тощо), заходи амністії;
- статус повернених територій;
- відновлення інфраструктури та об'єктів індустрії.

Таких питань, впевнені, буде велика кількість, але найголовніше – скільки це буде коштувати? Сьогодні такі розрахунки відсутні.

Механізми державного управління

З початку тимчасової окупації окремих територій Донецької та Луганської областей минуло майже п'ять років. Але історичний досвід доводить, що такі протистояння щодо управління самоствореними квазідержавностями з боку сусідньої держави можуть тривати десятиліттями. Таким прикладом може бути регіон Пакистану ФАТА.

ФАТА являє собою адміністративну одиницю Ісламської Республіки Пакистан; на її території, яка становить 27 500 кв. км, проживає близько 4,5 млн. У ФАТА є сім так званих політичних агентств – Баджаур, Мохманд, Хайбер, Оракзай, Куррам, Північний і Південний Вазиристан. Усі вони, за винятком Оракзая, мають спільний кордон з Афганістаном. Переважну частину населення становлять пуштуни-суніти; крім того, тут проживають пуштуни-шіїти, що належать до племені тури, яке розселено головним чином в агентстві Куррам. У ФАТА проживають також більш 1,5 млн. афганських біженців, які вважають цю землю своєю історичною батьківщиною і не визнають кордон між Афганістаном і Пакистаном як державний.

Боротьба між Британською і Російською імперіями, закінчилася перетворенням Афганістану в буферну державу. Найбільш катастрофічним для пуштунської державності стало проведення кордону між Афганістаном і Британською Індією по племінному поясу, який отримав назву лінії Дюранда (на честь британського чиновника, який підписав двосторонній договір).

Нав'язану еміру Абдурахманхану угоду де-юре розділило пуштунів, більшість яких залишилося за межами Афганістану, але, найголовніше, до складу Афганської держави не була включена «батьківщина афганців».

Розподіл племінної території й утворення ФАТА стали частиною «великої стратегії» Британії. Як результат, ФАТА стала додатковим буфером між Британією та Росією.

Незважаючи на те, що виникнення нового кордону не призвело до повного порушення природних каналів зв'язку між людьми і внутрішньої стійкості етнічного центру і периферії, воно відіграло сумну роль у подальшій долі народів, що населяють територію ФАТА.

З 1947 року регулярних військ Пакистану в ФАТА не було з причини, що вони там сприймаються як ворожа сила.

Сьогодні ФАТА являє собою плацдарм активної політики Пакистану щодо сусідніх Афганістану й Індії, а реальна влада зосереджена в руках лідерів «Талібану» та пов'язаних із ним сил із боку Афганістану. Повернення цієї території під юрисдикцію Пакистану малоімовірно.

Порівняльний аналіз невідконтрольних територій України та Пакистану наведено в таблиці 1.

Таблиця 1

Аналіз невідконтрольних України та Пакистану територій

	Україна / ОРДЛО	Пакистан / ФАТА
Початок окупації (неконтрольованості) територій	з 2015 року	з 1970 року
Причини	Сепаратизм, федералізація та фактор мови	Національний та релігійний фактори
Контроль території	Російська Федерація	Рух «Талібан»
Статус території	Особливий порядок місцевого самоврядування [16]	Система управління з «мінімальним державним проникненням» [17]
Площа невідконтрольної території	15 342 км ²	27 219 км ²
Кількість населення	близько 3,8 млн	близько 4,5 млн
Статус ядерної держави	Україна – НІ	Пакистан – ТАК з 1998 р.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. З урахуванням проведеного компаративного аналізу є очевидною схожість конфліктних ситуацій в Україні та Пакистані. Незважаючи на ситуацію, яка склалася в Пакистані, риторика міжнародного співтовариства пішла майже в історію, а рішення щодо подальшого існування пакистанського регіону FATA вийшло за межі політичних дискусій і перейшло суто в поле наукових досліджень.

У конфліктів багато схожості, але ані фактор наявності ядерного статусу Пакистану, ані міжнародне втручання не надали офіційному Пакистану відновити офіційний контроль над власними територіями.

Стає очевидним, що конфліктні ситуації сепаратистського характеру інспіровані ззовні сусідньою державою або терористичною організацією, які мають історичне підґрунтя, можуть тривати десятиріччями.

Будь-які миротворчі плани щодо врегулювання ситуації будуть приречені, якщо вони не супроводжуватимуться послідовною внутрішньою політикою толерантності та діалогу, комплексними заходами становлення миру. І тільки потім необхідне ініціювання реінтеграційних процесів і виключно за міжнародною участю (ФРН, Франція, ЄС та НАТО).

Вважається за доцільне зазначити, що, по-перше, подальші кроки для України залежатимуть виключно від внутрішнього політичного та економічного становища самої України, а по-друге – від пильної уваги та конструктивної допомоги Заходу, яку, на жаль, сконцентровано сьогодні виключно на власних проблемах – увага до подій в Україні починає знижуватися.

Подальшу роботу та наукові розвідки пропонується здійснювати в комплексному дослідженні генерації нових форматів та ідей щодо статусу тимчасово окупованих територій України та інших можливостей реінтеграції. Пропонується розглядати процеси виключно в дипломатичному форматі за участю міжнародної підтримки на кшталт процесу об'єднання Західної та Східної Німеччини.

Список використаних джерел:

1. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях від 18 січня 2018 р. № 2268-VIII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19> (дата звернення: 04.05.2019).
2. Горбулін В.П. Донбас і Крим: ціна повернення : монографія / за заг. ред. В.П. Горбуліна, О.С. Власюка, Е.М. Лібанової, О.М. Ляшенко. Київ : НІСД, 2015. 474 с.
3. «Гібридна війна» як ключовий інструмент російської геостратегії реваншу. *Стратегічні пріоритети*. Київ: НІСД, 2014. № 4 (33). 156 с.
4. Шевченко М.М., Дивиденко О.Г., Соколов В.А., Масовець В.П., Курганевич В.І. Сучасні тенденції міждержавного протистояння та стратегії державного реагування на загрози територіальній цілісності України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1119> (дата звернення: 04.05.2019).
5. Шевченко М.М. Методологічні засади аналізу міждержавного протистояння / гол. ред. В.П. Бех. Київ : НПУ ім. М. Драгоманова, 2007. С. 125-133.
6. Магда Є.В. Гібридна війна: вижити і перемогти. Харків : Віват, 2015. 304 с.
7. Досвід врегулювання конфліктів у світі. Уроки для України. Київ, 2016. 36 с. URL: https://www.dropbox.com/s/gtn5ohe2i951bgh/Conflict%20_Lessons%20for%20Ukraine_01-36_ukr.pdf?dl=0 (дата звернення: 04.05.2019).
8. Shah A. Political Reforms in the Federally Administered Tribal Areas of Pakistan (FATA): Will it End the Current Militancy? South Asia Institute Department of Political Science Heidelberg University. January 2012. URL: <http://crossasia-journals.ub.uni-heidelberg.de/index.php/hdpapers/article/view/2232> (дата звернення: 04.05.2019).

9. Donnelly T. Ferghana as FATA? *The Quarterly Journal*. 2011. Vol. XI. No. 1.
10. Nawaz Sh. FATA – a Most Dangerous Place: Meeting the Challenge of Militancy and Terror in the Federally Administrated Tribal Areas of Pakistan. *Center for Strategic and International Studies*. January 2009. P. 1-2.
11. Khan I. Challenges Facing Development in Pakistan's FATA. *NBR Analysis*. August 2008. Vol. 19. No. 3. 16 p.
12. Sanderson Th.M., Kimmage D., Gordon D.A. From the Ferghana Valley to South Waziristan: The Evolving Threat of Central Asian Jihadists : A Report of CSIS Transnational Threat Project, March 2010. 11 p.
13. Taj F. Taliban and Anti-Taliban. Cambridge Scholars Publishing, 2011. 87 p.
14. Crews R., Tarzi A. The Taliban and the crisis of Afghanistan. Cambridge, 2008. MA, USA : Harvard University Press. 231 p.
15. Rabasa A., Boraz S., Chalk P. Ungoverned territories: understanding and reducing terrorism of terrorists groups risks. RAND, 2007. 49 p.
16. Khan I. Challenges Facing Development in Pakistan's FATA. *NBR Analysis*. August 2008, Vol. 19. No. 3. 16 p.
17. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей від 16 вересня 2014 р. № 1680-VII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1680-18> (дата звернення: 04.05.2019).

References:

1. VRU, Law of Ukraine (2018), Pro osoblyvosti derzhavnoi polityky iz zabezpechennia derzhavnogo suverenitetu Ukrainy na tymchasovo okupovanykh terytoriiakh u Donetskii ta Luhanskii oblastiakh [Law of Ukraine “On peculiarities of state policy on the sovereignty of Ukraine at the temporarily occupied territories of Donetsk and Lugansk regions”], dated January 18, 2018 No. 2268-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19> (related to 04.05.2019) [Ukraine].
2. Horbulin V. P. (2015), Donbas i Krym: tsina povnennia : monohrafia [Donbass and Crimea: the price of return]. Kyiv : NISS, 474 p. [Ukraine].
3. NISS (2014), “Hibrydna viina” yak kliuchovyi instrument rosiiskoi heostrategii revanshu. Stratehichni priorityty [“Hybrid War” as a key tool for Russian geostrategy of revenge. Strategic priorities]. Kyiv, 156 p. [Ukraine].
4. Shevchenko M.M., Dyvydenko O.H., Sokolov V.A., Masovets V.P. at al (2017), Suchasni tendentsii mizhderzhavnogo protyborstva ta stratehii derzhavnogo reahuvannia na zahrozy terytorialnii tsilisnosti Ukrainy [Contemporary trends of inter-state confrontation and strategy of state reaction to threats to the territorial integrity of Ukraine]. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1119> (related to 04.05.2019) [Ukraine].
5. Shevchenko M.M. (2007), Metodolohichni zasady analizu mizhderzhavnogo protyborstva [Methodological principles of analysis of interstate confrontation]. Kyiv, Drahomanov National Polytechnic Institute. P. 125-33.
6. Mahda Ye.V. (2015) Hibrydna viina: vyzhyty i peremohty [Hybrid War: Survive and Defeat]. Kharkiv : Vivat, 304 p.
7. Dosvid vrehuliuvannia konfliktiv u sviti. Uroky dlia Ukrainy (2016) [The experience of settling conflicts in the world. Lessons for Ukraine]. Kyiv. 36 p. URL: https://www.dropbox.com/s/gtn5ohe2i951bgh/Conflict%20_Lessons%20for%20Ukraine_01-36_ukr.pdf?dl=0 (related to 04.05.2019) [Ukraine].
8. Shah A. Political Reforms in the Federally Administered Tribal Areas of Pakistan (FATA): Will it End the Current Militancy? January 2012. URL: <http://crossasia-journals.ub.uni-heidelberg.de/index.php/hdpapers/article/view/2232> (related to 04.05.2019).

9. Donnelly T. Ferghana as FATA? *Connections: The Quarterly Journal*. Winter 2011. Vol. XI. No. 1.
10. Nawaz Sh. FATA – a Most Dangerous Place: Meeting the Challenge of Militancy and Terror in the Federally Administrated Tribal Areas of Pakistan. Center for Strategic and International Studies, January 2009. P. 1-2.
11. Khan I. Challenges Facing Development in Pakistan’s FATA. *NBR Analysis*. August 2008. Vol. 19. No. 3. 16 p.
12. Sanderson Th.M., Kimmage D., Gordon D.A. From the Ferghana Valley to South Waziristan: The Evolving Threat of Central Asian Jihadists : A Report of CSIS Transnational Threat Project, March 2010. 11 p.
13. Taj F. Taliban and Anti-Taliban. Cambridge Scholars Publishing, 2011. 87 p.
14. Crews R., Tarzi A. The Taliban and the crisis of Afghanistan. Cambridge, 2008. MA, USA: Harvard University Press. 231 p.
15. Rabasa A., Boraz S., Chalk P. Ungoverned territories: understanding and reducing terrorism of terrorists groups risks. RAND, 2007. 49 p.
16. Khan I. Challenges Facing Development in Pakistan’s FATA. *NBR Analysis*. August 2008. Vol. 19. No. 3. 16 p.
17. VRU, Law of Ukraine (2018), Pro osoblyvyi poriadok mistsevoho samovriaduvannia v okremykh raionakh Donetskoi ta Luhanskoi oblasti [Law of Ukraine “On Special Procedure of Local Self-Government in Some Districts of Donetsk and Luhansk Oblasts”], dated September 16, 2014 No. 680-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1680-18> (related to 04.05.2019) [Ukraine].

Т. М. Кашталян, здобувач
Навчально-науково-виробничого центру
Національного університету
цивільного захисту України

А. Л. Помаза-Пономаренко,
кандидат наук з державного управління,
начальник наукового відділу
з проблем державної безпеки
Навчально-науково-виробничого центру
Національного університету
цивільного захисту України

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Обґрунтовано, що реалізація механізмів державного регулювання земельних відносин повинна відбуватися за допомогою системного визначення його принципів, способів, суб'єктів, підґрунтя, тенденцій тощо. З'ясовано, що вони стосуються публічно-приватного сектору і вдосконалення правового й організаційно-інституційного механізмів державного регулювання земельних відносин. Установлено, що метою функціонування цих механізмів є здійснення державою ефективною соціально орієнтованою діяльністю у сфері земельних відносин у різних умовах і з урахуванням національних інтересів. Серед них у сфері земельних відносин виокремлено інтереси держави, суспільства й окремо взятої особистості.

Ключові слова: державне регулювання, механізми, земельні відносини, функціонування, органи публічної влади.

T. M. Kashtalyan, A. L. Pomaza-Ponomarenko. Features of the functioning of mechanisms of state regulation of land relations in the context of provision of national security

It was grounded that the implementation of state regulation of land relations must be ensured with the help of consistent determination of its principles, methods, subjects, grounds, tendencies, etc. It is established that they concern the public-private sector and improve the legal, organizational and institutional mechanisms of state regulation of land relations. It was defined that the goal of these mechanisms is to carry out effective activities by the state in the field of land relations under different conditions and taking into account national insurances. Among them in the field of land relations, the interests of the state, society and a separate personality are distinguished. The main peculiarities of formation of mechanisms of state regulation of sphere of land relations in Ukraine were specified, as well as the main problems of this regulation subjective composition. The domestic legal frameworks of state institutional necessary for development of sphere of land relations of Ukraine were analyzed.

Thus, the introduction of innovations in the process of implementation of the state control of land use shall be grounded theoretically and conceptually, and shall take into account the factors, which influence the practice of use of the forms and methods of management in the indicated field. Based on the world practice, the state land policy is implemented in combination with the use of mechanisms of self-control. Ukraine is also trying to take up this tendency. Sharing the idea of those researchers who support reasonable deregulation in the field of land use, it is specified that it is necessary to solve the range of problems of government control available in the field of land use control.

© Т. М. Кашталян, А. Л. Помаза-Пономаренко, 2019

Nevertheless, the further development of government land matter control requires the substantiation of the fields of its improvement, including: 1) the increase in the level of independence and responsibility of state authorities and corporatization of government land matter control; 2) the attraction of investments in this field and the use of modern technologies in it with the purpose of preservation of land resources for the next generations, the improvement of public infrastructure, the improvement of the welfare of citizens living in rural areas, etc.; 3) the assessment of eco-system services within the framework of civil environmental review, the update of other types of control; 4) the arrangement of activities of existing bodies (agencies, inspectorates, etc.) in the field of land use with the purpose of creation of favourable conditions for closer cooperation with community, and based on this, it is important to establish framework programs and joint institutions for management in the indicated field, etc.

Key words: state regulation, mechanism, land relations, functioning, public authorities.

Постановка проблеми. Земля посідає унікальне ключове місце в суспільно-політичній та економічній діяльності, оскільки є особливим фактором виробництва і природним ресурсом, без якого неможлива будь-яка діяльність людини. При цьому земля становить критеріальний базис, що визначає особливості розвитку тієї чи іншої держави. На вітчизняних теренах і досі триває земельна реформа, яка останнім часом набула нових рис і покликана гарантувати безпечний еколого-економічний розвиток земельних відносин. Усе це визначає необхідність ґрунтовного дослідження особливостей функціонування механізмів державного регулювання земельних відносин в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості забезпечення національної, екологічної й економічної безпеки певною мірою розглядаються різними галузями науки. Здебільшого ці дослідження (В. Бакуменка, В. Боклаг, А. Дегтяра, В. Круглова, М. Латиніна, Т. Лозинської, А. Мерзляк, Т. Титаренко, Ю. Ульянченко та інших учених [1-4; 6]) присвячені певним проблемам формування державної політики. Проте, заважаючи на вимоги часу та суспільства, окремого системного розгляду потребують особливості функціонування та розвитку державної земельної політики як складової безпекової діяльності держави.

Метою статті є комплексне дослідження правового й інституційного механізмів державного регулювання земельних відносин в Україні, а отже, і їх дії.

Виклад основного матеріалу. Метою земельної політики є підвищення ефективності використання землі, створення умов для збільшення соціального, інвестиційного і виробничого потенціалу землі, перетворення цього в потужний самостійний фактор економічного зростання. На нашу думку, таке розуміння земельної політики відповідає закордонному аналогу терміна «land administration» [5; 7]. Погоджуємося з науковцями [3-4; 6], що не варто зводити земельну політику тільки до діяльності органів державної влади; необхідно враховувати інтереси і громадянського суспільства, і бізнесу. Якщо послуговуватися закордонним формулюванням земельної політики, то на вітчизняних теренах під терміном «земельне адміністрування», очевидно, слід розуміти діяльність державних інституцій щодо розпорядження й оперативного управління землею для оптимізації її використання відповідно до різної економічної, містобудівної, сільськогосподарської та іншої цінності землі для досягнення умов комфортного проживання, виробничої діяльності та соціокультурного розвитку з метою повноцінного задоволення потреб суспільства.

Отже, основна мета земельної адміністрації – це створення і функціонування системи земельних відносин і землекористування, що дає змогу за підтримки високого рівня екологічних і соціальних умов життя для сучасного та майбутнього поколінь не тільки отримати максимальну економічну вигоду, але й забезпечити стійкий соціально-економічний розвиток держави, її регіонів та суспільства, яке проживає в них. Така триєдність категорій і понять у межах досліджуваної теми дає змогу стверджувати про необхідність аналізу взаємозв'язку земельного адміністрування і проблем сталого розвитку та національної безпеки, оскільки саме остання згідно

Механізми державного управління

із законодавчим визначенням є втіленням збалансованого поєднання інтересів держави, суспільства й окремо взятої особистості (див. Закон України «Про національну безпеку України» [2]).

Земля стає все більш і більш цінним ресурсом для більшості народів на нашій планеті. Розвинуті країни намагаються досягти не тільки показників економічного зростання, але й екологічної та соціальної безпеки, що, у свою чергу, пов'язана з раціональним та ефективним використанням земельних ресурсів. Непоодинокими є випадки, коли таке використання пов'язане з рейдерським захопленням сільськогосподарських земель. Спірні земельні питання можуть, за словами Жака Діюффа (директора продовольчої і сільськогосподарської організації ООН [5; 7]), створити форму «колоніалізму», за якої бідні держави постачають продукти харчування, не піклуючись про власну продовольчу, економічну й соціальну безпеку. Це може, звичайно, сприяти вирішенню конкретних державно-політичних завдань. Проте таке зростання економічного складника сталого розвитку через применшення значення соціального складника означатиме втрату соціальної рівності в правах на землю.

Сталий розвиток – це розвиток, який задовольняє потреби сучасних поколінь, не ставлячи під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти свої власні потреби. При цьому можна виділити два ключових поняття: 1) «потреби», зокрема нагальні потреби населення, які є першорядними та пріоритетними; 2) «ідея обмежень», які передбачають таку соціальну організацію та стан застосування технології, за якого забезпечується здатність одного покоління завдяки іншому, тобто потреби майбутнього покоління через їх обмеження в сучасного покоління. Останнім часом термін «сталий розвиток» розширив свої кордони. Він передбачає досягнення балансу між інтересами найзаможніших і найбідніших категорій населення, між сьогоденням і майбутнім, між людиною і природою, не ставлячи під загрозу культурне, соціальне і біологічне різноманіття. Досягнення такого балансу в розвитку включає безперервний і тісний зв'язок між економічною, соціальною та екологічною сферами – трьома наріжними каменями сталого розвитку.

Взаємозв'язок «людина – земля» охоплює взаємодію економічної, політичної й екологічної сфер життєдіяльності. Налагодження діалогу між ними нерідко є ускладненим і вимагає формування науково обгрунтованої й ефективної системи земельного адміністрування, здатної підтримувати постійно змінювані взаємні зв'язки між людиною і землею, для спрощення складного процесу прийняття рішень із земельних питань і для забезпечення їх дієвої реалізації.

Вважаємо, що виважене земельне адміністрування має особливе значення для сталого розвитку. В останні десятиліття світові «драйвери» сталого розвитку, глобалізації, урбанізації, економічних реформ і технологій впливають на розроблення різноманітних методів і моделей земельного адміністрування, що використовуються державними інституціями. Подальший розвиток цих моделей, на нашу думку, має відбуватися тільки з чітким розумінням нагальних питань земельного адміністрування відповідно до сучасних і потенційних тенденцій у цій сфері, з яких можна виділити такі:

- змінювані взаємини в системі «людина-земля»;
- права на приватну і державну власність;
- питання землеволодіння, користування та розпорядження;
- інституційні та адміністративні питання (зв'язок інфраструктури та бізнес структур,

які функціонують на певній території);

- роль інфраструктури просторових даних;
- технічні питання, такі як з'єднання в обчислювальні мережі і централізована обробка даних тощо.

Тренди земельного адміністрування співіснують із наміченими змінами в суспільстві, з їх усе більш ускладнюючими відносинами із землею, зокрема в напрямі охорони земель і їх підвищення родючості, раціонального витрачання дефінітного ресурсу, забезпечення екологічного виживання і стійкого розвитку тощо.

Механізми державного управління

На переконання міжнародних експертів, зі стійким розвитком слід бути обережним, тому що кількісно цей зв'язок не дає змоги виміряти земельні ресурси, а також визначити ефективність управління земельними ресурсами під час реалізації права користування ними як державною власністю (див. Агенду XIX ст.). У дискусії Світового банку, яка має назву «Назустріч екологічній стратегії», дуже коротко згадується про роль землі і прав на власність, водночас визнається, що земля посідає центральне місце в реалізації будь-якої стратегії з управління навколишнім середовищем, але не визначається роль земельного адміністрування в таких стратегіях [5; 7]. З основних тез цієї дискусії, певною мірою пов'язаних із використанням й управлінням земельними ресурсами, можна виділити такі:

- питання щодо складників права власності;
- питання управління земельними ресурсами та заохочення до раціонального їх використання;
- управління навколишнім середовищем.

Отже, подальший розвиток земельного права вимагає обґрунтування напрямів його вдосконалення, а саме:

- 1) підвищення рівня незалежності та відповідальності органів публічної влади та корпоратизація здійснення державного управління в земельній сфері;
- 2) залучення інвестицій у цю сферу та використання новітніх технологій у ній із метою збереження земельних ресурсів для наступних поколінь, поліпшення суспільної інфраструктури, покращення добробуту громадян, які проживають у сільській місцевості, тощо;
- 3) оцінювання екосистемних послуг у межах здійснення громадської екологічної експертизи, актуалізація проведення інших видів контролю;
- 4) упорядкування діяльності наявних органів (агенцій, інспекцій тощо) у сфері землекористування з метою створення сприятливих умов для більш тісного співробітництва з громадськістю, зважаючи на це, важливим є створення рамкових програм і спільних інституцій щодо управління в зазначеній сфері відносин тощо [3].

На підставі проведеного аналізу наукових напрацювань [1] можемо визначити, що земельне адміністрування приводять у рух відповідні механізми. Відповідно до загального концепту публічного та державного управління серед них варто виокремлювати, насамперед, правовий, організаційно-інституційний і економічний. Ці механізми підпорядковуються специфіці предмета державного регулювання (земельних відносин) і вирізняються легітимністю (суспільним визнанням і підтримкою). Акцентуючи увагу на цій специфіці, може бути аргументовано, що головна мета діяльності всіх інститутів у сфері земельних відносин – це забезпечення сталого розвитку та захист інтересів особистості, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх викликів і загроз.

Ураховуючи загально визнаний поділ механізмів державного управління, було проведено аналіз дії таких механізмів у сфері земельних відносин. З'ясовано, що в Україні основним недоліком чинної організаційної системи все ж залишається нерозвиненість її основних організаційно-інституційних та економічних елементів. При цьому поки що відсутня реалізація ключової функції управління – моніторингу, що охоплює здійснення аналізу й оцінки реальних і потенційних загроз у сфері земельних відносин у контексті національної безпеки, а також визначення ступеня адекватності їм ужитих заходів захисту і введення державою для цих цілей правових обмежень і заборон. У цьому контексті важливим є уточнення організаційно-інституційного сектору земельного адміністрування України та його економічних інструментів. На цій підставі запропоновано доповнити суб'єктний склад організаційно-інституційного механізму державного регулювання земельних відносин України, а також інструментальний склад економічного земельного адміністрування.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, потрійний характер стійкості розвитку (економічний, екологічний і соціальний) останнім часом розширюється в напрямі включення стандартів менеджменту в земельній сфері для забезпечення інституційної та корпоративної ефективності в довгостроковій перспективі. Власне, сталий розвиток вимагає здійснення інтегрованого управління спільною діяльністю, що забезпечується державними структурами, приватним сектором і громадськістю для повноцінного та збалансованого задоволення їх інтересів. Установлено, що виражене земельне адміністрування земельною діяльністю як у приватних, так і в публічних інтересах передбачає реалізацію та вдосконалення правового й організаційно-інституційного механізмів державного регулювання земельних відносин. Метою функціонування цих механізмів є здійснення державою ефективною соціально орієнтованою (стабільною, безпековою) діяльністю у сфері земельних відносин у різних умовах і з урахуванням національних інтересів. Серед них у сфері земельних відносин виокремлено інтереси держави, суспільства й окремо взятої особистості.

Список використаних джерел:

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. 692 с.
2. Законодавство України. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <http://rada.gov.ua>.
3. Помаза-Пономаренко А.Л. Державне управління відносинами землекористування (центральний і регіональний рівні). *Молодий вчений*. 2015. № 2 (5). С. 196-198.
4. Binswanger H.P., Deininger K. and Feder G. Agricultural Land Relations in the Developing World. *American Journal of Agricultural Economics*. 1993. № 75 (5). P. 1242-1248.
5. Guide for Beneficiary Results Assessment of Agricultural Emergency Interventions. Oslo, 2009. URL: <http://www.fao.org/3/a-b1132e.pdf>.
6. Prokopchuk O. and Gorbachova I. System of institutional and investment support of rural areas development in the USA. *Agricultural and Resource Economics: International Scientific E-Journal*. 2018. № 4 (2). P. 115-128.
7. Role of Land Administration in Sustainable Development – Country Case Study of India and Switzerland, M. Vclpuri, 2009. URL: <http://www.fig.net>.

References:

1. Edited by Kovbasyuk Y.V. (2011). Enciklopediya dergavnogo upravlinnya [Encyclopedia of Public Administration]. Kyiv : NADU, 692 p. [Ukraine].
2. VRU (2018), Zakonjdavstvo Ukrainy [Legislation of Ukraine]. Official site. URL: <http://rada.gov.ua/> [Ukraine].
3. Pomaza-Ponomarenko A.L. (2015), Derzhavne upravlinnya vidnosynamy zemlekorystuvannya (tsentral'nyy i rehional'nyy rivni) [State management of land use relations (central and regional levels)]. Journal *Molodyy vchenyy* [Young scientist]. Vol. 2 (5). P. 196-198 [Ukraine].
4. Binswanger H.P., Deininger K. and Feder G. (1993), Agricultural Land Relations in the Developing World. Journal *American Journal of Agricultural Economics*. Vol. 75 (5). P. 1242-1248.
5. Guide for Beneficiary Results Assessment of Agricultural Emergency Interventions. Oslo, 2009. URL: <http://www.fao.org/3/a-b1132e.pdf>.
6. Prokopchuk O. and Gorbachova I. (2018), System of institutional and investment support of rural areas development in the USA. *Agricultural and Resource Economics: International Scientific E-Journal*. Vol. 4 (2). P. 115-128.
7. Role of Land Administration in Sustainable Development – Country Case Study of India and Switzerland, M. Vclpuri, 2009. URL: <http://www.fig.net>.

Т. О. Костюк, кандидат політичних наук, доцент,
старший науковий співробітник
науково-дослідної лабораторії інтернаціоналізації
вищої освіти Київського університету
імені Бориса Грінченка

МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ СУЧАСНОЮ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ: ПЕРЕГЛЯД ДОКТРИНАЛЬНИХ ЗАСАД

Реалії сучасного буття виявилися занадто турбулентними для всіх галузей суспільно-політичного життя і управлінських процесів. Вища освіта не стала винятком: зміна політичних курсів, економічні рамки для урядів і державні курси на ізолювання за декларованої інтеграції похитнули ідеологічні основи вищої освіти. Не тільки основні цінності вищої освіти піддаються нападам, актуальність самих університетів ставиться під сумнів. Національні системи органів державного управління стикаються з проблемою вироблення інструментів для створення і збереження суспільної довіри до ЗВО на тлі сьогоднішньої багатовимірності трансформаційних процесів і невизначеності. Огляд цих ціннісно-орієнтованих змін у системі вищої освіти представлено у статті.

Ключові слова: державне управління, вища освіта, основні цінності, місія ЗВО, Європа, Україна.

T. O. Kostiuk. Administrative mechanisms of modern higher education: review of core principles

The realities of modern life turned out to be too turbulent for all branches of social and political life and administrative processes. Higher education was no exception: changes in politics, economic challenges for governments and state courses on isolation under declared integration shook the ideological foundations of higher education.

Now it is time to rethink university education and international bodies for higher education constantly insist that HEIs play an important role in the development of societies educating and bringing up responsible citizens, future leaders, administrative, political and business elite. Any initiative and appeal are taken into consideration not only by the HEIs' authorities, but by the public administration bodies to develop and implement solutions of the challenges the societies face today. Societal impact has become the guideline for all the state processes and the main task for the public administration. Meanwhile, along with the common understanding of the social well-being as a primary goal for all public activities there are undeniable processes influencing the States. Thus, such realities as migration, the emergence of new centers of power, wars shape the state policies in general and the educational sphere particularly. To avoid distortion of the university mission which is now being questioned due to the conditions above there is an urgent need to review core values of HEIs activity to ensure education and knowledge to be the global common goods. This is the multilevel task for the universities' leaders, for the public administration bodies busy with the higher education and for the supra-national bodies uniting universities to set up and implement the common policy for the modern higher education. Moreover, national systems of public administration are faced with the problem of developing ways to create and maintain public trust in HEIs against the backdrop of today's multidimensional transformational processes and uncertainty.

Key words: public administration, higher education, core values, university's mission, Europe, Ukraine.

Постановка проблеми. Сьогодні університети стикаються зі значними проблемами і невизначеністю через різницю в очікуваннях із боку внутрішніх (органів державного управління) і більш численних і різноманітних зовнішніх зацікавлених сторін (the stakeholders), зміною динаміки національної та міжнародної політики, посиленням конкуренції за студентський контингент на внутрішньому ринку та за іноземних студентів, фінансуваням, викликами, спричиненими інтернаціоналізацією, і швидкою еволюцією технологій і комунікацій.

© Т. О. Костюк, 2019

Ці проблеми впливають на університети в усьому світі незалежно від їхніх традицій, культур, стилів роботи та місій. Вони впливають як на традиційні колегіальні моделі, в яких академіки є найбільш впливовими, так і на університети, які є більш децентралізованими.

Засадничі цінності діяльності університету прописуються з моменту його створення і залишаються важливим інструментом державного управління у вирішенні актуальних проблем суспільства. Будь то традиційні чи більш фундаментальні цінності автономії та академічної свободи, соціальної відповідальності перед громадою або інші цінності, характерні для інституційних місій, цінності мають вирішальне значення для того, щоб допомогти університетам ідентифікувати себе, усвідомити свою роль у системі державно-політичних відносин.

Сучасна університетська освіта, що формує свою місію на підставі цінностей, стане важливим інструментом державного управління для створення і збереження суспільної довіри до ЗВО на тлі сьогоденної багатомірності трансформаційних процесів і невизначеності. У свою чергу, університети повинні чітко визначити свої цінності, зрозуміло донести їх до персоналу, студентів і зацікавлених сторін та продемонструвати, що їхні цінності інформують про практичну діяльність і процес прийняття рішень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Джерелом ініціювання змін парадигмальних засад діяльності університетів є міжнародні установи, які взяли на себе наднаціональні повноваження управління процесами у сфері вищої освіти. Зокрема, останнім часом (з 2018 року) Міжнародна асоціація університетів, Асоціація університетів Європи, Наглядова рада великої Хартії університетів ініціювали перегляд основних цінностей, якими керуються і яких дотримуються сучасні університети у своїй діяльності.

Така ініціатива виникла через те, що з моменту, коли прописувались установчі документи цих організацій і, власне, й сама Болонська декларація, пройшло 20-50 років, зазначені в них цінності як настанови для діяльності університетів зазнали змін і потребують оновлення. Щодо цінностей вищої освіти, звичайно, немає універсально узгодженого канону цінностей; однак очільники університетів з усього світу визначають основними провідними ідеї академічної свободи, інституційної автономії і суспільну відповідальність.

Отже, зважаючи на оглядовий характер статті у вигляді аналітичної записки щодо останніх ініціатив у сфері вищої освіти з огляду на спливання терміну реформ, визначеного в Болонській декларації (2020 рік), ми послуговуватимемося статутами Асоціації університетів Європи, Міжнародної асоціації університетів і Великою хартією університетів [1-3].

Метою статті є аналіз започаткованих міжнародними органами процесів із перегляду настановчих орієнтирів і базових цінностей для ЗВО та системи державного управління. На часі актуальним є перегляд доктринальних засад у галузі вищої освіти з огляду на зміну кон'юнктури ринку освітніх послуг, їх форм і методів, появу нових центрів формування запиту в галузі вищої освіти та інтернаціоналізації (Китай, Індія), експансію економічних тенденцій в освітньо-наукову та культурну сфери та механізми державного управління цими реаліями буття.

Виклад основного матеріалу. Національні стратегії розвитку вищої освіти потребують ефективної системи державного управління та наявності потужних методологічних центрів, що діють на базі провідних університетів цих країн. Такі провідні заклади вищої освіти, у свою чергу, прагнуть об'єднуватись для укладення єдиної регіональної (Європейської) чи/та світової політики в галузі вищої освіти і науки. Отже, у 1950 р. при ЮНЕСКО була заснована Міжнародна асоціація університетів (МАУ); 1988 року було підписано Велику хартію університетів з наступним створенням її Наглядової ради у 2001 р.; того ж, 2001, року унаслідок злиття Асоціації європейських університетів (*Association of European Universities*) та Конфедерації ректорських конференцій ЄС (*European Union Rectors' Conferences*) утворилась Асоціація університетів Європи.

Якщо говорити про ціннісні орієнтації, то в установчих документах Асоціації університетів Європи написано, що її члени «повністю підтримують цінності та принципи, закріплені в Magna Charta Universitatum, підписаній у Болоньї в 1988 році 388 ректорами університетів з усього світу» [3]. Проте за основу взято розроблену в 1950 р. візію ЮНЕСКО університетської місії, покладену в основу створення Міжнародної асоціації університетів. Зокрема, до цінностей вищої освіти було віднесено такі:

- академічну свободу, інституційну автономію та соціальну відповідальність на місцевому та глобальному рівнях;
- співпрацю та солідарність, засновані на взаємності інтересів і спільних вигод;
- толерантність до різних думок, свободу від політичного втручання;
- рівність у доступі та успіх у вищій освіті та відкритий доступ до знань;
- наукову цілісність і етичну поведінку як основи поведінки для всіх зацікавлених сторін у вищій освіті;
- вищу освіту та наукові дослідження в інтересах суспільства;
- якість навчання, досліджень і роз'яснення.

За більш ніж півстоліття реалії життя кардинально змінилися, що відобразилось на законодавстві про вищу освіту, змушуючи національні органи державного управління та наднаціональні структури по-новому регламентувати діяльність ЗВО. Деколонізація, поява нових членів на політичній карті світу, глобалізаційні тенденції та рух до уніфікації стали катализатором нових явищ і процесів у сфері вищої освіти. Інтернаціоналізація вищої освіти, розвиток академічної мобільності сформували запит на розширення та диференціацію освітніх послуг, вироблення спільних стандартів, вимог та унормування діяльності закладів вищої освіти. На порядку денному для університетів постало питання виховання культури відкритості, толерантності та діалогу шляхом пропаганди різноманітності серед студентів і персоналу, інтеграції біженців у соціумі. Набули особливої актуальності потреба виконання університетами громадянської ролі, сприяння соціальним і політичним процесам, вирішення суспільних проблем і сприяння сталому розвитку. Крім того, змінилися підходи до організації освітнього процесу, теоретико-орієнтоване навчання поступово було заміщене на поєднання аудиторного та самостійного опрацювання матеріалу, навчання стало більш студентоцентристським.

Самі ж студенти підсвідомо кидають виклик традиційній освіті, адже ми вже не живемо у світі інформаційної асиметрії, використання Інтернету розширює горизонти і пропонує набагато більше опцій, ніж викладач в аудиторії. Отже, університети – вже не єдині установи, які володіють інформацією, в чому раніше і полягала її роль. Широкомасштабні наслідки демократизації інформації тільки починають проявлятися. Значущість ступеня поступово зменшується, оскільки роботодавці надають із-поміж іншого додаткову перевагу творчим і критичним здібностям і навичкам спілкування аплікантів, а отже, протягом навчання студенти повинні створити портфель м'яких і трансферних навичок, які слугуватимуть їм у світі, що постійно змінюється. Отже, наразі фокус уваги органів державного управління освітніми процесами повинен зміститись із навчання професійним компетентностям (the hard skills) на виховання так званих soft skills, серед яких на першому місці критичне мислення, здатність приймати рішення, адаптивність і емоційний інтелект.

Серед іншого варто зазначити, що реалії сучасної вищої освіти актуалізували перегляд стратегії функціонування університетів. Акцент із навчання поступово змістився на науку та дослідження, підтримка цілісності досліджень та їх етики стали ключовим аспектом посилення авторитету університетів і зміцнення їх ролі в суспільстві.

Неабияку конкуренцію традиційній освіті становить неформальна освіта (тренінги, конференції, онлайн-лекції тощо), яка є добровільною і самостійною, довічною і мотивована

головним чином внутрішніми інтересами, цікавістю, дослідженням, характером виконуваних завдань і соціальною взаємодією. Це також новий виклик для системи державного управління, яка зіткнулася з проблемою вироблення механізмів сертифікації, валідації та евалюації такої освіти та прирівнювання її до формальної освіти. Неформальне навчання відбувається у зручний час у зручному місці, може бути лінійним або нелінійним, часто є самостійним і візуальним або об'єктно-орієнтованим. Воно забезпечує експериментальну основу та мотивацію для подальшої діяльності та навчання. Університетська освіта поки що залишається пріоритетною через відсутність законодавчого закріплення вищезазначених норм стосовно неформальної освіти.

Усі вищеперераховані виклики перманентно форматують механізми державного управління в галузі вищої освіти та саму парадигму її розвитку на державному та інституційному рівнях. Інтернаціоналізація і конкуренція з боку провайдерів неформальної освіти стали підставою для системних змін із метою забезпечення різноманітності, мультикультурності, інтерактивності навчального процесу та рівного доступу до університетської освіти. Зовнішнє середовище формулює запит на зміни, залишаючи високі вимоги до якості освітніх послуг, що лежить у підпорядкуванні держави. Уніфікація й інтеграція в політичній та економічній сферах спонукають до вироблення єдиних стандартів також в освіті. Крім того, ринок праці та суспільні відносини актуалізували запит на працівників нової формації, тому уніфікований підхід до розроблення стратегій, навчальних програм і базових компетентностей сприяє розширенню можливостей працевлаштування вдома та за кордоном.

Такі швидкі і прогресивні темпи розвитку технічного прогресу і суспільних відносин ставлять на порядок денний питання перегляду цінностей, місій та візій університетів у всьому світу. Промоутерами, звичайно, виступають міжнародні організації, а органи державного управління асимілюють і адаптують міжнародні стандарти до умов розвитку країни.

У 2018 р. Наглядова рада Великої хартії університетів запустила проект «Living Values» («Життєві цінності»), ставлячи за мету допомогти ЗВО визначити, прийняти і жити за цінностями, які дають їм змогу успішно виконувати свою місію та співпрацювати з громадою. Передбачається, що рекомендації щодо життєвих цінностей допоможуть університетам забезпечити підтримку цінностей, які б відображали їх місію та потреби громади; співробітники, студенти та зацікавлені сторони будуть активно залучені до визначення цих цінностей; всі члени установи здатні розділяти та ефективно функціонувати за цими визначеними цінностями.

Спочатку проект було запущено в 10 університетах із 9 країн світу [4]. Залучення різноманітної групи досвідчених акторів освітнього простору забезпечило різнопланове бачення сучасних цінностей, які розміщені у відкритому доступі на офіційному сайті Наглядової ради Великої хартії університетів у вигляді корисних практичних рекомендацій і фактів, які дають змогу іншим університетам переосмислити та переглянути свої цінності, а також зрозуміти, наскільки ефективно вони діють і/або як це поліпшити [4].

Під час визначення цінностей ЗВО повинні розуміти концептуальні та практичні відмінності між найвищими цінностями (на відміну від, наприклад, оперативних) і тим, як вони можуть відобразитись у місії, політиці, поведінці, процесах і структурах. Серед зазначених цінностей, на які спираються інституційні місії, в пілотному проекті перераховано такі:

- цілісність і чесність;
- справедливість;
- творчість, інноваційність і досконалість;
- соціальна відповідальність і громадська діяльність;
- різноманітність, плюралізм та інклюзивність;
- здоров'я, благополуччя та турбота спільноти.

До переваг такої пілоотної версії та апробації результатів проекту можна включити такі:

- оцінка поточних і бажаних цінностей, ступінь їхньої відповідності та реалізації на практиці, і як вони можуть покращити те, що робить університет і як він це робить;
- визначення того, де може бути розрив між цінностями, що виступають, та їх реальною реалізацією, та як вони можуть стати ефективнішими і вигіднішими;
- можливість сприяти зовнішньому обговоренню інституційної культури та атмосфери кризь призму системи цінностей;
- можливість побудувати та зміцнити академічну спільноту та її залучення в університеті загалом, що приведе до підвищення цінностей і місії установи (якщо буде зроблено належним чином, це повинно стимулювати інновації та прихильність, що приведе до покращення результатів навчання дослідження та обслуговування громади);
- можливість співпрацювати із зовнішніми зацікавленими сторонами, повідомляти про цінності та місію та посилювати взаємодію;
- виявлення та усунення бар'єрів для реалізації цінностей установи;
- тісніше узгодження індивідуальних та інституційних цінностей;
- посилення соціальної активності та зміцнення довіри, внутрішньої та ззовні.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Університети традиційно являють собою осередки культури, знань, важливих наукових розробок, вікових традицій у гармонійній синергії з турбулентними змінами сучасної доби, що делегує їм повноваження головного генератора ідей та інновацій у суспільстві та системі державного управління. Проте реалії доби змушують поступитися рядом академічних високих функцій на користь забезпечення суспільного блага, тривалого розвитку та служіння громаді, до якої університет належить. Саме така філософія формує сучасну систему цінностей традиційної університетської освіти.

Система цінностей вищої освіти формувалась і прописувалась в установчих документах міжнародних організацій та установ із питань вищої освіти більш ніж півстоліття тому, а отже, потребує перегляду. Сучасні політичні та економічні процеси впливають не лише на вироблення державної політики в галузі вищої освіти, вони ввели в університетські реалії поняття «біженці», «сталий розвиток», «джерела фінансування», «колективний контроль», «суспільна відповідальність» тощо, зумовлюючи вироблення адекватної стратегії забезпечення потреб сучасного суспільства, відповідаючи на виклики інтернаціоналізації та глобалізації. Найбільшою проблемою залишається забезпечення рівного доступу до освіти шляхом об'єднання національних і міжнародних зусиль для подолання нерівності в доступі та успішності вищої освіти в усьому світі.

Розуміючи глобальний характер змін у вищій освіті, міжнародні організації (Міжнародна асоціація університетів, Асоціація університетів Європи, Наглядова рада Великої хартії університетів) проводять численні заходи (вебінари, конференції, кейс-стаді та інше) з вироблення єдиної стратегії розвитку вищої освіти в різних регіонах світу з акцентуванням на цінностях, що покладено в основу університетської місії. Наглядова рада Великої хартії університетів запустила проект, в якому може взяти участь кожен ЗВО-підписант Хартії, під назвою «Життєві цінності», спрямований на вивчення суспільної думки стосовно набору основних цінностей, за якими ЗВО функціонуватимуть найефективніше. За результатами буде вироблена стратегія закріплення найактуальніших цінностей у нормативних документах державних органів із подальшим розробленням ними механізмів імплементації цих норм у діяльність ЗВО.

Українські ЗВО-підписанти обов'язково повинні долучитись до такої масштабної кампанії з формування етичного підґрунтя функціонування сучасних ЗВО. Крім того, це надає доступ до розуміння трендів передових університетів світу, може слугувати основою нової

Механізми державного управління

стратегії розвитку держави у світлі трансформації вищої освіти, роблячи її конкурентоспроможною на світовому ринку освітніх послуг і відповідальною перед громадами.

Список використаної літератури:

1. Асоціація університетів Європи (офіційний сайт). URL: <https://eua.eu/about/who-we-are.html>.
2. Міжнародна асоціація університетів (офіційний сайт). URL: <https://www.iau-aiu.net>.
3. Наглядова рада Великої хартії університетів (офіційний сайт). URL: <http://www.magna-charta.org>.
4. “Living Values in Higher Education Institutions” project of Magna Charta Observatory. URL: <http://www.magna-charta.org/activities-and-projects/living-values-project>.

References:

1. Asotsiatsiia universytetiv Ievropy (ofitsiynyi sait). URL: <https://eua.eu/about/who-we-are.html>.
2. Mizhnarodna asotsiatsiia universytetiv (ofitsiynyi sait). URL: <https://www.iau-aiu.net>.
3. Nahliadova Rada Velykoi Khartii universytetiv (ofitsiynyi sait). URL: <http://www.magna-charta.org>.
4. “Living Values in Higher Education Institutions” project of Magna Charta Observatory. URL: <http://www.magna-charta.org/activities-and-projects/living-values-project>.



УДК 351:628.1:331

DOI <https://doi.org/10.32836/2310-9653-2019-2-60-72>

І. І. Крилова, кандидат юридичних наук,
докторант Національної академії державного
управління при Президентові України

ЗАХИСТ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ У СФЕРІ ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ. СТАНДАРТИ УКРАЇНИ ТА ЄС

У статті проаналізовано державну політику у сфері захисту прав споживачів послуг із водопостачання та водовідведення. Здійснено аналіз нормативно-правових актів у сфері водопостачання та водовідведення і у сфері захисту прав споживачів послуг і визначено всі регламентовані права споживачів. Більше половини регламентованих прав залишається нереалізованою з різних причин, пов'язаних із недостатністю інформації для споживача до відсутності ефективних механізмів реалізації прав споживача та їх захисту. Держава гарантує захист прав споживачів у сфері питної води різними шляхами, але серед них немає простого, безкоштовного та дієвого позасудового механізму. Автор систематизує найчастіші порушення прав споживачів послуг централізованого водопостачання та водовідведення: порушення гарантій щодо якісних і кількісних показників послуг; порушення процедур тарифоутворення; порушення прав споживачів під час подвійного утримання комісійної винагороди за приймання платежів від споживачів; порушення умов договору про надання послуг тощо та зазначає про наявність лише двох способів захисту прав: судовий або досудовий шляхом надання претензії виробнику послуг. Автор аналізує

© **І. І. Крилова, 2019**

європейські стандарти у сфері захисту прав споживачів послуг водопостачання та водовідведення загалом в ЄС та в окремих країнах відповідно до моделі регулювання сфери водопостачання та водовідведення. Автор зазначає, що державна політика країн ЄС підтримує альтернативні вирішення спорів між споживачем і виробником послуг. Наразі в ЄС є більше 750 схем або моделей альтернативного вирішення спорів. Моделі ADR можуть створюватися державними органами, приватними організаціями або ж у співпраці між державним сектором, промисловістю і організаціями споживачів. Їх фінансування може бути приватним (наприклад, у промисловості), публічним або комбінованим. Автор робить висновок, що на національному державному рівні під час вирішення питання захисту прав споживачів послуг у сфері водопостачання та водовідведення більше уваги слід приділити досудовому врегулюванню спорів, створенню служб адвокатів споживача, омбудсменів, консультаційних споживчих центрів, тощо.

Ключові слова: водопостачання, водовідведення, державне регулювання, захист прав споживачів, альтернативний механізм вирішення спорів.

I. I. Krylova. Protection of the rights of consumers in water supply and wastewater. Standards of Ukraine and EU

This article analyzes the state policy in the field of consumer rights protection for water supply and wastewater services. The analysis of regulatory and legal acts in the field of water supply and wastewater services and in the sphere of protection of consumer rights of services is carried out and all regulated consumer rights are defined. More than half of regulated rights remain unrealized for various reasons related to the lack of information for the consumer to the absence of effective mechanisms for the realization of consumer rights and their protection. The state guarantees the protection of consumers' rights in the field of water supply and wastewater services in various ways, but among them there is no simple, free and efficient extra-judicial mechanism. The author systematizes the most frequent violations of the rights of consumers of centralized water supply and sewage services: violation of guarantees regarding qualitative and quantitative indicators of services; violation of tariff setting procedures; violation of the rights of consumers in the case of double retention of commission for accepting payments from consumers; violation of the terms of the contract on the provision of services; etc. and notes that there are only two ways to protect the rights of the court or pre-trial service by making a claim to the service provider. The author analyzes the European standards in the field of consumer rights protection for water supply and sewage services in the EU and in individual countries in accordance with the model of regulation of the water supply and wastewater. The author notes that state policy of EU countries supports alternative dispute resolution between consumer and service provider. Currently, there are more than 750 schemes or models of alternative dispute resolution in the EU. ADR models can be created by public authorities, private organizations or in collaboration between the public sector, industry and consumer organizations. Their funding can be private (for example, in the industry), public or combined. The author concludes that at the national state level, in resolving the issue of protecting the rights of consumers in the field of water supply and wastewater treatment, more attention should be paid to pre-trial settlement of disputes, creation of consumer advocates' services, ombudsmen, consumer advisory centers, etc.

Key words: water supply, wastewater, state regulation, protection of consumer rights, alternative mechanism of dispute resolution.

Постановка проблеми. Держава має гарантувати захист прав споживачів у сфері водопостачання та водовідведення і забезпечувати баланс інтересів суб'єктів господарювання, споживачів та державних органів. Гарантії держави мають бути не просто відображені в декларативних нормах, а реалізовуватись через ефективні, доступні та прості механізми. Обравши євроінтеграційний шлях Україна взяла на себе зобов'язання привести національне законодавство до стандартів ЄС, зокрема, у сфері водопостачання і водовідведення, у сфері захисту прав споживачів. Отже, проблема перегляду державної політики у сфері питання захисту прав споживачів у сфері водопостачання та водовідведення з урахуванням стандартів ЄС є актуальною для нашої країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед останніх досліджень вітчизняних авторів у сфері захисту прав споживачів слід відмітити розвідки Н. Бородачової [16], О. Коршакової [21], Н. Притульської [23], М. Фролкова [30]. Проте окремо права споживачів у сфері водопостачання і водовідведення, особливості їх реалізації та захисту в Україні не досліджувалися.

Механізми державного управління

Мета статті полягає у дослідженні питання реалізації захисту прав споживачів у сфері водопостачання та водовідведення в Україні та порівнянні із практикою в ЄС.

Виклад основного матеріалу. Конституція України (ст. 42) проголошує: «Держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів». Захист прав споживачів забезпечується Законом України «Про захист прав споживачів», який регулює відносини між споживачами товарів (робіт, послуг) та виробниками, виконавцями, продавцями в умовах різних форм власності, а також встановлює права споживачів та визначає механізм реалізації державного захисту їх прав. Захист прав споживачів – це здійснення законодавчого, адміністративного та судового захисту інтересів споживачів товарів (робіт і послуг) від порушення наданих державою прав виробниками продукції (виконавцями робіт, послуг) і продавцями [27]. Механізм захисту – комплекс заходів, що спрямовані на відновлення порушених неправомірними діями прав споживачів, з одного боку, та відповідальності суб'єктів господарської діяльності і їхніх посадових осіб, які вчинили порушення прав споживачів, з іншого боку [30].

Надання послуг з централізованого водопостачання і водовідведення здійснюється на договірній основі між виконавцем послуги і споживачем. Аналіз нормативних актів дозволяє визначити права споживачів послуг з водопостачання та водовідведення, що наведено у таблиці 1.

Таблиця 1

Права споживачів послуг з водопостачання та водовідведення згідно законодавства України*

Споживач послуг має право:
<i>Закон України «Про захист прав споживачів» (ст. 4)</i>
на захист своїх прав державою;
на належну якість продукції та обслуговування;
на безпеку продукції;
на необхідну, доступну, достовірну та своєчасну інформацію про продукцію, її кількість, якість, асортимент, а також про її виробника (виконавця, продавця);
на відшкодування майнової та моральної шкоди, завданої внаслідок недоліків продукції;
на звернення до суду та інших державних органів за захистом порушених прав;
на об'єднання в громадські організації споживачів (об'єднання споживачів).
<i>Закон України «Про житлово-комунальні послуги» (ст. 20)</i>
одержувати вчасно та відповідної якості житлово-комунальні послуги за умовами договору;
одержувати інформацію про перелік житлово-комунальних послуг, їх вартість, вартість місячного платежу, структуру ціни/тарифу, норми споживання, порядок надання послуг, їх споживчі властивості тощо;
на відшкодування збитків та/або шкоди, заподіяної життю чи здоров'ю внаслідок неналежного надання або ненадання комунальних послуг;
на усунення виявлених недоліків у наданні комунальних послуг;
на зменшення розміру плати за послуги в разі їх ненадання або надання не в повному обсязі, зниження їх якості;
на несплату вартості комунальних послуг за період тимчасової відсутності споживача при відповідному документальному оформленні, а також за період фактичної відсутності послуг;
отримувати від виконавця компенсацію в розмірі, визначеному договором, рішенням суду або законодавством, за перевищення нормативних термінів на проведення аварійно-відновлювальних робіт;
інші права згідно цього закону.

<i>Закон України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» (ст. 22)</i>	
забезпечення питною водою, якість якої відповідає державним стандартам, кількість і режим подачі якої визначаються на договірних засадах в обсязі, не меншому від нормативів;	
одержання повної, достовірної, своєчасної інформації про якість питної води, зворотних вод, обсяги її реалізації, режими подачі та порядку розрахунку тарифів на послуги централізованого водопостачання і водовідведення;	
організацію та проведення громадського обговорення в процесі прийняття рішень з питань питної води, питного водопостачання та водовідведення;	
участь представників громадськості у перевітках, які проводяться органами виконавчої влади;	
пред'явлення позовів до суду про відшкодування збитків, завданих внаслідок постачання неякісної питної води, що не відповідає державним стандартам, інших порушень законодавства у цій сфері;	
підключення в установленому порядку до централізованого водопостачання та водовідведення.	
<i>Правила надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення та типового договору про надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення</i>	
зменшення розміру плати у разі	надання послуг не в повному обсязі, зниження їх якості, зокрема відхилення їх кількісних та/або якісних показників від затверджених нормативів; тимчасової відсутності споживача та/або членів його сім'ї на підставі письмової заяви споживача та офіційного документа, що підтверджує його/їх відсутність;
усунення виконавцем виявлених недоліків у наданні послуг;	
несплату вартості послуг за період тимчасової відсутності споживача і членів його сім'ї (у разі відключення виконавцем води і опломбування запірних вентилів у квартирі (будинку) та відновлення надання послуг шляхом зняття пломб;	
перевірку кількісних і якісних показників надання послуг (якість і тиск води);	
установлення квартирних засобів обліку та взяття їх на абонентський облік;	
періодичну перевірку, обслуговування та ремонт квартирних засобів обліку;	
внесення за погодженням з виконавцем у договір змін, що впливають на розмір плати за послуги;	
звільнення від плати за послуги у разі їх ненадання та отримання компенсації за перевищення строків проведення аварійно-відбудовних робіт;	
відшкодування збитків, завданих майну та/або приміщенню, шкоди, заподіяної його життю чи здоров'ю внаслідок неналежного надання або ненадання послуг.	

Джерело: створено автором за [27; 28; 24; 26]

Слід зазначити, що більша половина з цих прав залишається нереалізованою з різних причин від відсутності інформації для споживача до відсутності ефективних механізмів реалізації прав споживача і їх захисту. Держава гарантує захист прав споживачів у сфері питної води, питного водопостачання, зокрема шляхом: забезпечення населення питною водою нормативної якості в межах науково обґрунтованих нормативів залежно від району та умов проживання; державної підтримки, регулювання та нагляду у сфері; здійснення заходів організаційного, науково-технічного, санітарно-епідеміологічного, природоохоронного, економічного, правового характеру щодо поліпшення якості питної води, охорони джерел і систем питного водопостачання, відновлення запасів питної води; забезпечення відшкодування шкоди, заподіяної споживачам підприємствами питного водопостачання та водовідведення тощо [28]. Але у разі порушення «державних гарантій» з боку підприємства – виробника послуг, споживач залишається один на один зі своїми проблемами.

Порушення прав споживачів, які виникають у відносинах із підприємствами-виробниками послуг з централізованого водопостачання та водовідведення можна узагальнити таким чином:

1) Порушення прав споживачів щодо якісних та кількісних показників послуг. Відсутність затверджених стандартів (характеристик) якісних та кількісних показників послуг та механізму підтвердження неякісного/якісного рівня послуг, відсутність механізму захисту права споживача у разі ненадання (надання не в повному обсязі) послуг споживачеві, відсутність термінів реагування на порушення прав споживача та термінів їх поновлення, значно ускладнюють реалізацію права споживача на захист власних інтересів. У разі порушення прав споживача, єдине, що може зробити виробник послуг – це провести перерахунок розміру плати за фактично надані послуги шляхом зменшення розміру плати [25].

2) Порушення прав споживачів при встановленні тарифів на послуги з водопостачання та водовідведення. Встановлення тарифів на послуги з централізованого водопостачання та водовідведення визначається згідно із нормативно-правовими актами в залежності від органу регуляторного впливу. Тарифи на централізоване водопостачання і водовідведення в Україні розраховуються: – для ліцензіатів Київської міської державної адміністрації та обласних державних адміністрацій відповідно до Порядку формування тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 01.06.2011 № 869 (Порядок № 869); – для ліцензіатів НКРЕКП відповідно до Порядку формування тарифів на централізоване водопостачання та водовідведення, затвердженого постановою НКРЕКП від 10.03.2016 № 302 (Порядок № 302). Процедури розрахунку та затвердження тарифу є дуже складні і непрозорі для споживачів.

3) Проблема подвійного утримання комісійної винагороди за приймання платежів від споживачів послуг з централізованого водопостачання та водовідведення виникла в результаті неврегульованості сфери водопостачання та водовідведення з ринком послуг з приймання готівкових платежів від споживачів. Банківські установи, УДППЗ «Укрпошта» утримують комісійну винагороду зі споживачів під час приймання платежів за послуги з централізованого водопостачання та водовідведення (і інші комунальні послуги) відповідно до встановлених тарифів, у той час коли зазначену комісійну винагороду закладено в тариф (зокрема, Порядками № 869 і № 302 в структурі тарифу на централізоване водопостачання та водовідведення у складі витрат на збут передбачено витрати на оплату послуг банків та інших установ з приймання і перерахування коштів споживачів за послуги з централізованого водопостачання та/або водовідведення) [19].

4) Порушення прав споживачів в договірних відносинах із виробником послуг з водопостачання та водовідведення, а саме невиконання умов договору виробниками послуг, та/або нав'язування виробником послуг завідомо не вигідних умов для споживачів. Наприклад, відсутність у договорі норми щодо відповідальності підприємства за погіршення якості послуг; перекладання на споживача витрат за заміну або ремонт водопровідно-каналізаційного або вимірювального обладнання у разі їх пошкодження; нав'язування споживачам менш сприятливих умов договору, ніж передбачені законом, зокрема, надання додаткових платних послуг; збереження за підприємством права розірвання договору та відключення водопостачання споживачу, та ін. Типовий договір про надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення, залишає за сторонами право конкретизувати деякі норми договору і не містить жодної вимоги щодо покрокового механізму врегулювання спірних питань між споживачем і виробником послуг [26].

5) Відсутність простих, безкоштовних, дієвих альтернативних механізмів захисту прав споживачів. Нормативно-правовими актами у сфері водопостачання та водовідведення

альтернативою судовому розгляду спірних питань є лише подання претензії підприємству – виробнику послуг.

Тобто, національну систему захисту прав споживачів у сфері водопостачання та водовідведення можна охарактеризувати як складну, довготривалу і неефективну. Норми законодавства щодо захисту прав споживачів послуг є більше декларативного, ніж дієвого характеру. Відсутні чіткі механізми реалізації захисту прав споживачів. Законодавець передбачив лише два можливих варіанти для споживача або досудовий шляхом надання претензії підприємству – виробнику послуг, або шляхом судового розгляду, жодного альтернативного рішення.

На відміну від України, споживча політика Європейського Союзу спрямована на підтримку інтересів споживачів та забезпечення високого рівня їхнього захисту, що підтверджується ст. 38 Хартії основних прав Європейського Союзу [31]. Крім того, згідно зі ст. 12 Договору про функціонування Європейського Союзу [20], вимоги щодо захисту прав споживачів враховуються у визначенні та реалізації інших політик та дій Союзу. Цілями споживчої політики ЄС відповідно до ч. 1 ст. 169 Договору про функціонування Європейського Союзу є: охорона здоров'я, безпеки та економічних інтересів споживачів, а також підтримка права споживачів на інформацію, просвіту та права на створення організацій для захисту інтересів споживачів.

Зосереджуючись на питаннях, що мають наслідки для внутрішнього ринку, ЄС регулює питання правозастосування та вирішення спорів у сфері споживчих відносин (Регламент № 2006/2004 Європейського Парламенту та Ради від 27.10.2004 р. про співробітництво між національними органами, відповідальними за виконання законів щодо захисту прав споживачів; Директива № 2009/22/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 23.04.2009 р. про судові заборони на захист інтересів споживачів; Директива № 2013/11/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 21.05.2013 р. про альтернативне врегулювання спорів в сфері споживання; Регламент № 524/2013 Європейського Парламенту та Ради від 21.05.2013 р. про он-лайн вирішення спорів в сфері споживання) [17; 18; 29]. Зазначені документи дозволяють вирішувати спірні питання між споживачами та обслуговуючими компаніями у сфері комунальних послуг і створювати різні правові механізми для позасудового (альтернативного методу) врегулювання цих питань.

Відповідно до Договору про функціонування ЄС та Хартії ЄС про основні права політика ЄС має забезпечувати високий рівень захисту споживачів. Відповідно до статті 26 (2) Договору про функціонування ЄС внутрішній ринок включає в себе територію без внутрішніх кордонів, на якій забезпечується вільний рух товарів і послуг. Внутрішній ринок повинен надавати споживачам додану вартість у формі кращої якості, більшої різноманітності, розумних цін і високих стандартів безпеки товарів і послуг, що має сприяти високому рівню захисту споживачів. Забезпечення доступу до простих, дієвих, швидких і маловитратних способів вирішення внутрішніх і крос-граничних суперечок, що виникають з договорів купівлі-продажу або надання послуг, має приносити користь споживачам і цим підкріплювати довіру до ринку [20]. Таким чином, держави-члени ЄС при створенні і забезпеченні функціонування внутрішнього ринку послуг з водопостачання та водовідведення мають гарантувати існування належного (простого, дієвого, швидкого і маловитратного) механізму захисту прав споживачів. На практиці це питання вирішується кожною країною в залежності від моделі управління та регулювання у сфері водопостачання та водовідведення або самими підприємствами водопостачання та водовідведення, або незалежними організаціями споживачів (із залученням адвокатів), або відповідними державними органами. При цьому, споживачі звільнялися від оплати за отримання правової допомоги з питань захисту їх прав у сфері послуг.

Практику впровадження механізмів захисту прав споживачів краще розглядати в залежності від моделей регулювання у сфері водопостачання та водовідведення (що також є

особливим для кожної країни ЄС). Класичними моделями є моделі регулювання Англії, Франції та Німеччини. Англійська модель регулювання характеризується приватним управлінням з державним регулюванням без втручання муніципалітетів. Французька модель – делегованим приватним управлінням та/або прямим муніципальним управлінням з муніципальним регулюванням (прямим та/або через контракти). Німецька модель – делеговане муніципальне управління з регулюванням через наглядові органи спільних підприємств.

В Англії послуги з централізованого водопостачання та водовідведення надаються приватними компаніями. Проблемні питання споживачів розглядає незалежний державний регулятор Ofwat. На офіційному сайті регулятора зазначено скарги та питання, з вирішення яких Ofwat уповноважений законами, і скарги та питання, які не входять до повноважень Ofwat. До першої категорії належать: питання, пов'язані з антиконкурентною поведінкою в сфері водопостачання та водовідведення. Будь-які питання, пов'язані з конкуренцією, можуть бути подані або безпосередньо в Ofwat, або в Управління по конкуренції та ринкам (СМА); скарги споживачів, які не задоволені компанією – виробником послуг з водопостачання та водовідведення. Але в цьому випадку існує певний порядок. В першу чергу незадоволений споживач повинен зв'язатися зі своєю обслуговуючою компанією, щоб дізнатися, чи можна вирішити проблему безпосередньо з нею [10].

У разі, якщо проблема не вирішиться з компанією-виробником послуг, споживач має звернутись до Ради споживачів води (CCWater) [3], яка може допомогти вирішити проблему. І тільки у випадку, якщо CCWater не може вирішити проблему, проблема вирішується на рівні регулятора Ofwat. Спори про виставлення рахунків, як правило, вирішуються Радою споживачів води (CCWater). Спори щодо якості води і її забруднення зазвичай розглядаються Інспекцією питної води і Агентством з охорони навколишнього середовища. Проблеми, пов'язані з процесом планування, які виникають при новому прокладанні мереж, будівництві об'єктів тощо [1]. Крім того, в Англії існує Організація альтернативного вирішення спорів Water Redress Scheme (WATRS) від Центру ефективного вирішення спорів (CEDR), яка є незалежним органом врегулювання спорів між споживачами та виробниками послуг водопостачання та водовідведення [15]. Питання у сфері водопостачання та водовідведення, які можуть бути вирішені тільки через суд: суперечки, що стосуються приватного водопостачання; претензії за контрактом; і відшкодування збитків, що виникають, наприклад, через недбалість.

У Франції послуги споживачам надаються або муніципальними підприємствами або орендними підприємствами (по договору оренди, концесії, управління тощо) [7]. Проблемні питання споживачів у сфері водопостачання та водовідведення допомагає вирішувати Європейська мережа споживчих центрів (ECC-Net) у Франції [4], в тому числі через платформу інтернет-вирішення спорів (платформу ODR). Це дозволяє споживачам ЄС подати на одній із офіційних мов ЄС скарги на європейських виробників комунальних послуг в режимі онлайн. Сторони та уповноважена організація з альтернативного вирішення спірних питань мають змогу проводити процедуру вирішення спорів онлайн на веб-сайті платформи [11]. За встановленим механізмом вирішення спірних питань між споживачем та виробником послуг з водопостачання та водовідведення споживач з початку має звернутись до виробника послуг (хоча б одна спроба), а потім (у разі невирішення проблемного питання) до місцевої служби підтримки клієнтів. У випадку невирішення проблемного питання споживач звертається до уповноваженого органу альтернативного вирішення спорів (ADR), яким є Омбудсмен споживачів (La médiation de la consommation) з питань водопостачання [9] або відповідний державний орган захисту прав споживачів, наприклад Національний інститут у справах споживачів (Institut national de la consommation (INC)) [6]. Омбудсмен споживачів вирішує будь-який національний або трансграничний спір між споживачем і виробником послуг в контексті виконання договорів купівлі-продажу або виконання послуг, окрім випадків: судового розгляду

ду спору; скарг споживачів до служби підтримки виробника послуг; прямих переговорів між споживачем і виробником послуг; примирення або посередництва за рішенням суду; скарга виробника послуг на споживача, тощо [8].

У Німеччині послуги з водопостачання та водовідведення надаються в основному підприємствами спільної форми власності (*український аналог акціонерних товариств*) [7; 12]. Проблемні питання споживачів у сфері водопостачання та водовідведення допомагає вирішувати Європейська мережа споживчих центрів (ECC-Net) у Німеччині [4] та європейська платформа інтернет-вирішення спорів (платформа ODR). За встановленим механізмом вирішення спірних питань між споживачем та виробником послуг з водопостачання та водовідведення споживач з початку має звернутись до виробника послуг (хоча б одна спроба), а потім (у разі невирішення проблемного питання) до відповідного органу примирення споживачів. Всі загальні органи з примирення надають допомогу споживачам, якщо не існує спеціального узгоджувального органу для споживачів, окрім неекономічних послуг загального інтересу; медичних послуг; державної університетської освіти; трудові спори [5]. Якщо споживач не впевнений до якого органу примирення необхідно звертатись з його проблемою, йому радять звернутися до Генерального органу примирення споживачів (Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle des Zentrums für Schlichtung eV), а він вже вирішить до чийої компетенції належить питання [13]. Залежно від процедури вирішення спору проблему можна вирішити шляхом посередництва або примирення в органі з досудового врегулювання спорів для споживачів та підприємств (Außergerichtliche Streitbeilegungsstelle für Verbraucher und Unternehmer eV). Всі органи альтернативного вирішення спірних питань між споживачами і виробниками послуг, посередництва та примирення реєструються в федеральному міністерстві юстиції Німеччини. У Німеччині процедури альтернативного досудового вирішення проблемних питань споживачів (ADR) також безкоштовні для споживачів. Окрім визначених органів ADR в Німеччині та ЄС існують інші позасудові органи з вирішення спорів. Зокрема, центри з обслуговування споживачів, які відкриті у 16 федеральних землях Німеччини і надають інформацію та консультації для споживачів щодо захисту їх прав, допомагають з вирішенням юридичних проблем та представляють інтереси споживачів на місцевому рівні [2]. Вагому роль відіграють також приватні організації та установи, такі, наприклад, як Федеральна спілка товариств із захисту прав споживачів (VZBV) та Центр боротьби з недобросовісною конкуренцією. Ці організації діють в основному за дорученням Федерального міністерства юстиції та захисту прав споживачів в інтересах споживачів інших європейських країн у випадках порушень з боку німецьких суб'єктів підприємницької діяльності [14].

Незважаючи на різні підходи до формування системи органів альтернативного вирішення спірних питань споживачів, державна політика країн ЄС з цього питання та принципи альтернативного вирішення спорів однакові для всіх країн ЄС. Наразі в ЄС є більше 750 схем або моделей альтернативного вирішення спорів (ADR), які різняться серед країн-членів. Моделі ADR можуть створюватися державними органами, приватними організаціями або ж у співпраці між державним сектором, промисловістю і організаціями споживачів. Їх фінансування може бути приватним (наприклад, у промисловості), публічним або комбінованим. Переважна більшість процедур ADR засновані на готовності сторін брати участь у цьому процесі. Коли участь у процедурі ADR є добровільною, можливість для споживачів скористатися нею для вирішення спору залежить від готовності бізнесу та споживачів звернутися до способів ADR. Установа ADR – це будь-яка установа незалежно від її назви (третейський суддя, комісія з розгляду спорів, омбудсмен тощо), що діє на постійній основі та пропонує вирішення спорів шляхом альтернативної процедури. При цьому, всі установи ADR повинні відповідати певним кваліфікаційним критеріям, які гарантують їх ефективне, справедливе, незалежне та прозоре функціонування [22].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.

Правове регулювання питання захисту прав споживачів послуг водопостачання та водовідведення в Україні здійснюється загальними нормами щодо захисту прав споживачів з урахуванням спеціальних норм чисельних нормативно-правових актів у сфері водопостачання та водовідведення, житлово-комунальних послуг, забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, захисту населення від інфекційних хвороб, тощо. Разом з тим, пересічному споживачеві для захисту своїх прав дуже важко зорієнтуватися в масиві нормативних актів, які іноді містять суперечливі норми і взагалі не містять механізмів захисту прав споживача, окрім як судовий розгляд спірних питань. Фактично споживач залишається наодинці зі своїми проблемами, які він отримує від недобросовісного виробника послуг з водопостачання та водовідведення. Законодавство у сфері звернень громадян, захисту прав споживачів не обмежує споживачів звертатися до будь-яких органів та організацій за захистом своїх прав, але ефективність від таких звернень дуже мала. Судовий метод захисту прав споживача не завжди є виправданим та ефективним для споживача із-за ряду причин: судовий збір, неефективна судова практика щодо стягнення моральної шкоди, довготривалість процесу розгляду, відсутність коштів для правової допомоги, тощо. Таким чином, споживачі у сфері водопостачання та водовідведення в Україні залишаються не захищеними ані державою, ані законами внаслідок декларативності проголошених прав, відсутності механізмів реалізації захисту прав споживачів та їх відновлення, відсутності альтернативних механізмів вирішення спірних питань споживачів та дієвих інституцій. Вирішення проблеми становлення державного регулювання питання захисту прав споживачів у сфері водопостачання та водовідведення має відбуватись з урахуванням практики та стандартів ЄС. Для цього має бути переглянута і переорієнтована на споживача політика державного управління та регулювання у сфері водопостачання та водовідведення. Принцип державної політики щодо захисту прав споживачів у сфері має бути дієвим та реалізовуватись за допомогою конкретно визначених механізмів та інституцій примирення та посередництва. Більшої уваги у вирішенні спірних питань між споживачем та виробником послуг у сфері водопостачання та водовідведення слід приділити досудовому врегулюванню спорів, створенню служб адвокатів споживача, омбудсменів, консультаційних споживчих центрів, тощо. Досвід європейських країн показав, що будь-яка система регулювання правових відносин чітко функціонує у випадку повної регламентації правил гри на ринку та механізмів врегулювання проблемних питань між суб'єктами правових відносин.

Список використаних джерел:

1. Alternative dispute resolution routes. Ofwat. URL: <https://www.ofwat.gov.uk/regulated-companies/investigations/how-we-investigate/-alternative-dispute-resolution-routes>.
2. Beratung bei den Verbraucherzentralen. URL: <https://www.verbraucherzentrale.de/beratung>.
3. CCWater. URL: <https://www.cewater.org.uk>.
4. European Consumer Centre Network – ECC-Net. URL: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/resolve-your-consumer-complaint/european-consumer-centres-network_en.
5. General Consumer Conciliation Bodies. URL: <https://www.evz.de/en/alternative-dispute-resolution/adr-in-germany/general-consumer-conciliation-bodies>.
6. Institut national de la consommation (INC). URL: <https://www.inc-conso.fr/content/qui-sommes-nous>.
7. Johan Wackerbauer, 2006. The regulation and privatization of the public water supply and the resulting competitive effects. URL: <https://www.cesifo-group.de/DocDL/dicereport406-rr2.pdf>.

8. La Commission d'évaluation et de contrôle de la médiation de la consommation (CECMC). URL: <https://www.economie.gouv.fr/mediation-conso/-commission>.
9. La médiation de la consommation. URL: <https://www.economie.gouv.fr/-mediation-conso/saisir-mediateur>.
10. OFWAT. The economic regulator of the water sector in England and Wales. URL: <https://www.ofwat.gov.uk>.
11. Principles of ADR schemes. URL: <https://www.europe-consommateurs.eu/en/solving-your-problems/other-alternatives/alternative-dispute-resolution-adr/principles-of-adr-schemes>.
12. The governance of water services in Europe. URL: <http://www.eureau.org/resources/publications/150-report-on-the-governance-of-water-services-in-europe/file>.
13. Verbraucherschlichtungsstelle. URL: <https://www.verbraucher-schlichter.de/ueber-uns/verbraucherschlichtungsstelle>.
14. VZBV. URL: <https://www.vzbv.de>.
15. WATRS. URL: <https://www.cedr.com/consumer/watrs/about>.
16. Бородачова Н. Що несе споживачам реформа системи захисту прав споживачів? 2017. URL: <http://eap-csf.org.ua/nataliya-borodachova-reforma-sistemi-zahistu-prav-spozhyvachiv-shho-nese-spozhyvacham>.
17. Директива № 2009/22/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 23.04.2009 р. про судові заборони на захист інтересів споживачів. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32013R0524>.
18. Директива № 2013/11/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 21.05.2013 р. про альтернативне врегулювання спорів в сфері споживання. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32013L0011>.
19. Звіт АМКУ за 2017 рік: розпорядження Антимонопольного комітету України від 28.02.2018 р. №5-рп. База даних: «Офіційний сайт АМКУ». URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/-document?id=140483&schema=main>.
20. Консолідовані версії Договору про ЄС та Договору про функціонування ЄС з протоколами та деклараціями. База даних: «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/-show/994_b06.
21. Коршакова О. Самозахист як спосіб здійснення захисту прав споживачів житлово-комунальних послуг. *Форум права*. 2014. № 4. С. 181-184. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2014_4_33.pdf.
22. Патрік фон Браунмюль, Байко Р. Васильєва Л. Звіт Офісу з фінансового та економічного аналізу у ВРУ «Захист прав споживачів. Стандарти ЄС та України». Київ, 2016. 40 с. С. 4.
23. Притульська Н. Система захисту прав споживачів в Україні: проблеми реформування. *Товари і ринки*. 2015. №2. С. 5-15.
24. Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 09.11.2017 № 2189-VIII. База даних: «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2189-19>.
25. Про затвердження порядку проведення перерахунків розміру плати за надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення в разі ненадання їх або надання не в повному обсязі, зниження якості: постанова Кабінету Міністрів України від 17.02.2010 № 151. База даних: «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/-show/151-2010>.
26. Про затвердження Правил надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення: постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2005 № 630. База даних: «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2005-%D0%BF>.

27. Про захист прав споживачів: Закон України від 12 травня 1991 р. № 1023-ХІІ. *База даних: «Законодавство України»*. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/-laws/show/-1023-12/>.

28. Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення: Закон України від 10.01.2002 № 2918-ІІІ. *База даних: «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2918-14/conv>.

29. Регламент № 524/2013 Європейського Парламенту та Ради від 21.05.2013 р. про онлайн вирішення спорів в сфері споживання. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32013R0524>.

30. Фролков М. Механізм адміністративно-правового забезпечення захисту прав споживачів. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 314-320.

31. Хартія основних прав Європейського Союзу. *База даних: «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524.

References:

1. Alternative dispute resolution routes. Available at: Ofwat. Retrieved from: <https://www.ofwat.gov.uk/regulated-companies/investigations/how-we-investigate/-alternative-dispute-resolution-routes/>. [in English].

2. Beratung bei den Verbraucherzentralen. Available at: Verbraucherzentralen. Retrieved from: <https://www.verbraucherzentrale.de/beratung> [in German].

3. Consumer Council for Water. Available at: CCWater. Retrieved from: <https://www.ccwater.org.uk/aboutus/>. [in English].

4. European Consumer Centre Network. Available at: ECC-Net. Retrieved from: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/resolve-your-consumer-complaint/european-consumer-centres-network_en [in English].

5. General Consumer Conciliation Bodies. Available at: European Consumer Centre Germany. Retrieved from: <https://www.evz.de/en/alternative-dispute-resolution/adr-in-germany/general-consumer-conciliation-bodies/> [in English].

6. Institut national de la consommation. Available at: INC. Retrieved from: <https://www.inc-conso.fr/content/qui-sommes-nous>. [in French].

7. Johan Wackerbauer, 2006. The regulation and privatization of the public water supply and the resulting competitive effects. Retrieved from: <https://www.cesifo-group.de/DocDL/dicereport406-rr2.pdf> [in English].

8. La Commission d'évaluation et de contrôle de la médiation de la consommation. Available at: CECMC. Retrieved from: <https://www.economie.gouv.fr/mediation-conso/commission> [in French].

9. La médiation de la consommation. Available at: economie.gouv.fr. Retrieved from: <https://www.economie.gouv.fr/mediation-conso/saisir-mediateur> [in French].

10. The economic regulator of the water sector in England and Wales. Available at: OFWAT. Retrieved from: <https://www.ofwat.gov.uk/> [in English].

11. Principles of ADR schemes. Available at: ECC-Net. Retrieved from: <https://www.europe-consommateurs.eu/en/solving-your-problems/other-alternatives/alternative-dispute-resolution-adr/principles-of-adr-schemes/> [in English].

12. The governance of water services in Europe. Retrieved from: <http://www.eureau.org/resources/publications/150-report-on-the-governance-of-water-services-in-europe/file>. [in English].

13. Verbraucherschlichtungsstelle. Available at: Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle. Retrieved from: <https://www.verbraucher-schlichter.de/ueber-uns/verbraucherschlichtungsstelle> [in German].

14. VZBV. Available at: Verbraucherzentrale Bundesverband Retrieved from: <https://www.vzbv.de/> [in German].

15. WATRS - Water Redress Scheme. Available at: WATRS. Retrieved from: <https://www.cedr.com/consumer/watrs/about/> [in English].

16. Borodachova N. (2017) Shcho nese spozhyvacham reforma systemy zakhystu prav spozhyvachiv? [What is the consumer protection reform?]. Available at: Ukrainiska natsionalna platforma – *Ukrainian national platform*. Retrieved from: <http://eap-csf.org.ua/nataliya-borodachova-reforma-sistemi-zahistu-prav-spozhyvachiv-shho-nese-spozhyvacham/> [in Ukrainian].

17. Regulation (EU) No 524/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on online dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Regulation on consumer ODR). Available at: EUR-Lex. Retrieved from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32013R0524> [in English].

18. Directive 2013/11/EU of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on alternative dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Directive on consumer ADR). Available at: EUR-Lex. Retrieved from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32013L0011> [in English].

19. Rozporiadzhennia AMKU Zvit Antymonopolnoho komitetu Ukrainy za 2017 rik vid 28.02.2018 №5-rp. [Report of the Antimonopoly Committee of Ukraine for 2017]. Retrieved from: <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/-document?id=140483&schema=main> [in Ukrainian].

20. Konsolidovani versii Dohovoru pro Yevropeiskyi Soiuz ta Dohovoru pro funktsionuvannia Yevropeiskoho Soiuzu z protokolamy ta deklaratsiyamy. [Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union with protocols and declarations]. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06 [in Ukrainian].

21. Korshakova O. (2014). Samozakhyst yak sposib zdiisnennia zakhystu prav spozhyvachiv zhytlovo-komunalnykh posluh. [Self-defense as a way to protect the rights of consumers of housing and communal services]. *Forum prava – Forum of rights*, 4, 181-184. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.-htm_2014_4_33.pdf [in Ukrainian].

22. Patrik fon Braunmiul, Baiko R, Vasylieva L. (2016). Zvit Ofisu z finansovoho ta ekonomichnoho analizu u VRU “Zakhyst prav spozhyvachiv. Standarty YeS ta Ukrainy”. [Report of the Office on Financial and Economic Analysis in the Verkhovna Rada “Consumer Protection. EU and Ukraine Standards”]. (40 p). – K. [in Ukrainian].

23. Prytulska N. (2015). Systema zakhystu prav spozhyvachiv v Ukraini: problemy reformuvannia. [Consumer Protection System in Ukraine: Problems of Reform]. *Tovary i rynky – Goods and Markets*, No. 2, P. 5-15 [in Ukrainian].

24. Prozhytlovo-komunalni posluhy: Zakon Ukrainy vid 09.11.2017 №2189-VIII. [Law of Ukraine on Drinking water, potable water supply and discharge]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2189-19> [in Ukrainian].

25. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennia poriadku provedennia pererakhunkiv rozmiru platy za nadannia posluh z tsentralizovanoho opalennia, postachannia kholodnoi ta hariachoi vody i vodovidvedennia v razi nenadannia yikh abo nadannia ne v povnomu obsiazi, znyzhennia yakosti vid 17.02.2010 № 151 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine Approval of the procedure for conducting conversion of the amount of payment for the provision of services for central heating, supply of cold and hot water and drainage in case of failure to provide them or provide not in full, quality reduction]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/151-2010> [in Ukrainian].

26. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennia Pravyl nadannia posluh z tseentralizovanoho opalennia, postachannia kholodnoi ta hariachoi vody i vodovidvedennia vid 21.07.2005 № 630. [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On approval of the Rules for the provision of services for centralized heating, supply of cold and hot water and drainage]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2005-%D0%BF> [in Ukrainian].

27. Zakon Ukrainy Pro zakhyst prav spozhyvachiv vid 12.05.1991 р. № 1023-XII. [Law of Ukraine On consumer rights protection]. Retrieved from: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1023-12> [in Ukrainian].

28. Zakon Ukrainy Pro pytnu vodu, pytne vodopostachannia ta vodovidvedennia vid 10.01.2012 № 2918-III [Low of Ukraine on Drinking water, potable water supply and discharge]. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2918-14> [in Ukrainian].

29. Regulation (EU) No 524/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on online dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Regulation on consumer ODR). Available at: EUR-Lex. Retrieved from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32013R0524> [in English].

30. Frolkov M. (2013) Mekhanizm administratyvno-pravovoho zabezpechennia zakhystu prav spozhyvachiv. [The mechanism of administrative and legal support for consumer rights protection]. *Publichne pravo – Public law*, No. 2, P. 314-320. [in Ukrainian].

31. Khartiia osnovnykh prav Yevropeiskoho Soiuzu. [Charter of Fundamental Rights of the European Union]. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524 [in Ukrainian].



УДК 352 (477): 322

DOI <https://doi.org/10.32836/2310-9653-2019-2-72-76>

К. В. Лободенко, здобувач
Навчально-науково-виробничого центру
Національного університету
цивільного захисту України

СТАН СУБ'ЄКТНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ПРАВОЗАХИСНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Визначено, що реалізація механізмів правозахисної політики в Україні повинна відбуватися за допомогою системного визначення її суб'єктів, способів тощо. З'ясовано, що вони стосуються публічно-приватного сектору. Досліджено організаційне забезпечення механізмів правозахисної політики. Встановлено, що в державній політиці правозахисний складник не є виразним і наскрізним, а умови та гарантії забезпечення прав людини, залишаючись переважно на рівні декларацій, не є системними та рівними для всіх.

Ключові слова: державна політика, механізм правозахисту, публічно-приватне явище, суб'єкти.

K. V. Lobodenko. The state of subjective realization of mechanisms of human rights policy in Ukraine
It was grounded that the implementation of human rights protection policy must be ensured with the help of consistent determination of its subjects, methods, etc. It is established that they concern the public-private

© **К. В. Лободенко, 2019**

sector. The organizational support of mechanisms of human rights policy is explored. It was defined that in the state policy, human rights protection component is not eloquent and significant, while the conditions and guarantees of human rights protection, which remain mainly at the level of declarations, are not systemic and equal for everyone.

It was defined that the task of constitutional state building, achievement of independent standards of human rights protection, observance of the Constitution, legislation and international regulations is especially urgent for Ukraine. The state of protection of human and civil rights and freedoms in Ukraine is an evidence of improper political and legal conditions of its provision. This, in turn, complicates the situation with domestic policy, causes social tension and aggravates the country's international position. All these facts demonstrate the relevance of the research of the peculiarities of implementation of human right function in the country.

The establishment of effective system of human rights protection provides for the formation of comprehensive concept of changes in the field of interaction between state agencies and human rights organizations, and the implementation of targeted measures of the state policy. Meanwhile, the establishment of this system is favoured by the extension and intensification of the relevant public management mechanisms and practices, which are applied by human rights organizations. For this purpose, it is necessary to study the following issues: 1) the prospects of activity of the institute of advocacy; 2) the functioning of a special independent body to investigate crimes committed by officials, in particular the law-enforcement ones; 3) the expediency of development of additional mechanisms of control of the selection of personnel in law-enforcement and judicial systems by appropriate civil organizations; 4) the need in renewal of the format of public monitoring of human rights protection in the activities of law-enforcement agencies, etc.

Key words: state policy, mechanism of human rights, public and private phenomenon, subjects.

Постановка проблеми. Для України гостро актуальним є завдання побудови правової держави, досягнення належних стандартів захисту прав людини, дотримання Конституції, законодавства, міжнародних норм. Стан захисту прав та свобод людини і громадянина в Україні свідчить про неналежні політико-правові умови його забезпечення, що, у свою чергу, ускладнює внутрішньополітичну ситуацію, спричиняє соціальне напруження та погіршує зовнішньополітичні позиції держави. Усе це свідчить про актуальність дослідження особливостей реалізації правозахисної функції в державі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти формування та реалізації державної правозахисної політики досліджуються в наукових працях В. Бакуменка, Р. Войтович, Ю. Гарячої, О. Євсюкова, Н. Карпачової, Н. Карпеко, А. Колодій, О. Лутковської, А. Помази-Пономаренко, П. Рабіновича, О. Самофалової та інших учених [1; 3; 4]). Проте, заважаючи на вимоги часу та суспільства, окремого системного науково-теоретичного розгляду потребують суб'єктний складник і напрями розвитку державної правозахисної політики України.

Метою статті є комплексне дослідження стану суб'єктної реалізації механізмів правозахисної політики в Україні.

Виклад основного матеріалу. Політичні події останніх років у світі показали важливість ідеї прав людини в суспільстві і зв'язку їх із державною політикою. Цінність прав людини висувається на передній план у правовій політиці як на міжнародному рівні, так і всередині держави. Розроблення теоретичних понять, пов'язаних із цим суспільно-політичним інститутом, набуває все більш актуального характеру. Отже, під час дослідження правозахисної політики держави важливо визначити суб'єктів цього виду політичної діяльності, тобто коло потенційних учасників правовідносин і предметного закріплення їх суб'єктивних прав та юридичних обов'язків.

Для визначення суб'єктів, їх місця, статусу та юридичних характеристик необхідно побудувати відповідний алгоритм. Насамперед, варто згадати найбільш поширений поділ суб'єктів державної політики, який отримав обґрунтування в межах фундаментальної науки, потім розглянути суб'єктів правової політики і виділити з них ті, які мають безпосередній стосунок

Механізми державного управління

до захисту охоронюваних державою демократичних цінностей. Саме така дедуктивна логічна конструкція, на нашу думку, забезпечить розв'язання поставленого завдання.

Суб'єкти державної політики – це конкретно-політичні носії різноманітної політичної діяльності, спрямованої на завоювання, захист або використання влади з метою реалізації своїх інтересів. В їх ролі можуть виступати як індивіди, так і соціальні спільноти, які самостійно розробляють і реалізують програми дій, спрямовані на досягнення певних політичних цілей за допомогою свідомої діяльності [1]. До суб'єктів державної політики зараховують також соціально-політичні інститути як безпосередніх носіїв владних функцій у суспільстві.

За організаційно-правовою ознакою (формою створення й функціонування) суб'єктів державної політики поділяють на фізичних суб'єктів (громадян, політичних лідерів, високопоставлених осіб держави та інших) і юридичних суб'єктів (суспільно-політичні організації, установи та заклади).

За напрямками державної політики її носіїв можна класифікувати на суб'єктів внутрішньої політики (громадян, керівників, партії та інших) і суб'єктів зовнішньої політики (народи, держави, їх спеціалізовані органи, міждержавні об'єднання тощо).

Суб'єкти державної політики класифікують також за ознакою первинності та вторинності їх політичної участі. У цьому разі до першої групи належать громадяни (з різним політико-юридичним статусом) і такі соціальні спільноти, як класи, нації, політичні еліти та інші соціальні групи. Щодо другої групи, то її представниками є суспільно-політичні інститути, а саме: держави, суспільно-політичні організації та рухи, міждержавні об'єднання тощо [4].

Можливе групування суб'єктів державної політики також за іншими ознаками. Проте розглядати їх недоцільно, оскільки вони мають необхідне наукове обґрунтування, ба більше, отримали статус сформованих дослідницьких категорій. Водночас треба розглянути найбільш поширені думки науковців із приводу суб'єктів правової політики держави.

Правова політика держави – один із найважливіших видів політики як родового інтеграційного поняття. Коло суб'єктів правової політики держави можна визначити, спираючись на факти участі в суспільно-політичному житті країни тих чи інших фізичних або юридичних осіб. Суб'єкти правової політики держави повинні відповідати таким основним вимогам: бути відносно самостійними, відокремленими особами; функціонувати у сфері права; володіти здатністю до прийняття рішень; доводити свої рішення до відома суспільства; спиратися під час вироблення рішень на стратегічні правові ідеї; здійснювати своїми діями вплив на розвиток правової життя суспільства. На думку науковців [4], суб'єкти формування правової політики держави виступають також суб'єктами її здійснення, а правова політика виробляється президентом, парламентом, урядом, конституційним судом, депутатським корпусом, парламентськими комітетами, науковими установами, регіональними органами державної влади та іншими структурами. Крім того, у формуванні правової політики держави беруть участь політичні партії, громадські організації, рухи, об'єднання, громадяни, але не безпосередньо, а через представників, офіційні канали, ЗМІ тощо. Важливу роль у цьому процесі відіграють судові, прокурорські, слідчі та інші юрисдикційні органи. Учені [1; 3; 4] вказують на роль держави як суб'єкта правової політики і говорять про те, що саме цей суб'єкт є основним. З такою думкою не можна не погодитися, оскільки без участі держави не буде самої політики. Таке визначення кола суб'єктів має враховувати тенденцію прояву різними правозахисними організаціями та об'єднаннями все більшої активності, а також виникнення недержавних благодійних фондів тощо.

Отже, суб'єктів правової політики держави можна визначити так: це – правосуб'єктні особи, наділені державно-владними повноваженнями, які вчиняють відповідний вид діяльності для досягнення цілей правової політики. При цьому правова політика держави – безумовно,

діяльність, що повинна відповідати певним критеріям, визначення яких є дискусійним. Варто пам'ятати, що суспільство перебуває в постійній динаміці і те, що позитивно оцінюється нами зараз, може оцінюватися негативно через 10-15 років. Крім того, є спірним питання, що всі суб'єкти наділені державно-владними повноваженнями. З цього приводу може бути наведено думку Ю. Ковбасюка, А. Помази-Пономаренко та інших учених [1; 3], що реалізація публічної політики можлива у 2 формах: первинній і вторинній, що передбачає виконання її функцій (гарантуючої, захисної, представницької тощо). Отже, суб'єктом правової політики держави є особа або соціальне утворення, яке здатне своїми рішеннями і діями, заснованими на стратегічних ідеях, систематично робити істотний вплив на правовий розвиток суспільства.

До суб'єктів правової політики держави належать вищі органи державної влади (президент, парламент, уряд), центральні органи державної влади, органи судової гілки влади, депутатський корпус, парламентські комітети, наукові установи та інші. Крім того, у формуванні цієї політики беруть участь політичні партії, громадські організації, рухи, об'єднання, а також громадяни, точніше – представники громадськості. Однак, перш за все, правову політику реалізує сама держава з усіма її органами і посадовими особами, управлінським апаратом. Усі перераховані суб'єкти формування правової політики держави виступають також суб'єктами її здійснення, інакше й бути не може.

Визначивши перелік суб'єктів правової політики держави, необхідно виділити з них ті, діяльність яких спрямована на захист прав, свобод особистості, правопорядку різних форм власності, основ конституційного ладу, державного устрою та інших демократичних цінностей. Для цього треба проаналізувати інститут прав людини, оскільки суспільні відносини, пов'язані з правами людини, в цьому випадку будуть об'єктом діяльності правозахисної політики.

Проголошення прав і свобод людини як найвищої цінності (див. Конституцію України [2]), якої всі мають дотримуватися та яку повинна захищати держава, не означає і не допускає якогось приниження влади. Навпаки, цей обов'язок правової держави може значно підвищити її авторитет і значення в житті суспільства, в організації економічного та культурного життя суспільства.

Говорячи про суб'єктів правозахисної політики держави, варто звернути увагу на природу прав людини як спосіб виявлення таких суб'єктів. Права людини, як загалом соціальна категорія, об'єктивно складаються через закономірний розвиток людської цивілізації і впливають із самої природи людини крізь призму можливостей користуватися найбільш важливими благами й умовами безпечного, вільного існування людської особистості в суспільстві і державі. Права людини обмежують державну владу. Вони окреслюють її межі вияву, зобов'язуючи її поважати гідність людини. Її права безпосередньо пов'язані з поняттям свободи, що відображає як саме гідність людської особистості, так і посягання на володіння конкретними можливостями, що дають змогу покращити життя цієї особистості відповідно до сучасних умов.

Отже, права людини – це невіддільні властивості і можливості, що визначають міру її свободи, закріплені в правових нормах, моральних і політичних правилах, а також можливості використання людиною благ і забезпечення захисту її життєвих інтересів. Межі здійснення останнього державною владою визначають спосіб вільного розвитку особистості, її здібностей, а також спосіб захисту людства від глобальних загроз його існуванню. Відповідно, правозахисна політика держави виступає як система інституцій, наділених можливістю застосовувати сукупність інструментів і засобів, що дають змогу забезпечити захист прав людини, якими вона володіє.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, у сучасному житті суспільства захист прав людини виступає на перший план. З огляду на це особливого значення набуває діяльність суб'єктів державної політики, спрямована на захист таких прав. Людина, її життя – складне, багаторівневе в аспекті пізнання природи людини

явище. Уся еволюція людського розвитку пов'язана з проблемою правового пізнання природи життя і діяльності людини.

Варто зазначити, що визнання факту існування правозахисної політики держави – одна з основних ознак побудови правової держави. За допомогою правового захисту людини охороняється її правовий статус, визначаються межі її розвитку й установлюються юридичні гарантії захисту прав, свобод і обов'язків. Дослідження проблем правозахисної політики держави передбачає окреслення комплексу питань, пов'язаних із привнесенням у практику компоненти людського потенціалу, що виражає демократичну зрілість і гуманістичну спрямованість усього правового способу життя сучасного суспільства. Права людини та їх захист є обов'язковими елементами в розумінні сутності правозахисної політики держави. Тому вона вимагає визнання прав людини та визначення їх ефективно організованого захисту. Правозахисна політика держави являє собою форму реалізації захисту прав людини, забезпечену організаційно-правовими засобами і за необхідності державними заходами примусу, що застосовуються з метою усунення перешкод на шляху здійснення прав людини, їх відновлення в разі порушення, а також покарання винних в останньому.

З'ясовано, що коло суб'єктів правозахисної політики не набагато менше, ніж правової політики держави. Це зумовлено, перш за все, тим, що практично всі суб'єкти правової політики прямо чи опосередковано беруть участь у захисті прав, свобод особистості та правопорядку, демократичних цінностей тощо. Зважаючи на це, логічним є здійснення умовного поділу суб'єктів правозахисної політики держави на дві групи – первинну і вторинну. На наше переконання, така класифікація відбиває ступінь участі того чи іншого суб'єкта в правозахисному процесі.

Список використаних джерел:

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. 692 с.
2. Законодавство України. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <http://rada.gov.ua>.
3. Помаза-Пономаренко А.Л. Роль інституту президентської влади у сфері забезпечення національної безпеки. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування* : електр. зб. наук. пр. 2019. № 1. URL: <http://el-zbirn-du.at.ua>.
4. Самофалова О.Ю. Перспективи державної політики в сфері правозахисту в умовах системної кризи влади в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. ДРІДУ НАДУ*. 2014. № 3 (22). С. 45-56.

References:

1. Edited by Kovbasyuk Y.V. (2011). *Encyklopediya dergavnogo upravlinnya* [Encyclopedia of Public Administration]. Kyiv : NADU, 692 p. [Ukraine].
2. VRU (2018), *Zakonjdavstvo Ukrainy* [Legislation of Ukraine]. Official site / URL: <http://rada.gov.ua/> [Ukraine].
3. Pomaza-Ponomarenko A.L. (2019), *Rol' instytutu prezydent's'koyi vlady u sferi zabezpechennya natsional'noyi bezpeky* [The role of the institute of the presidential authority in the defence of national security]. *Journal Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya i mistsevoho samovryaduvannya* [Theory and Practice of Public Administration and Local Self-Government]. Vol. 1. URL: <http://el-zbirn-du.at.ua/> [Ukraine].
4. Samofalova O.Yu. (2014), *Perspektyvy derzhavnoyi polityky v sferi pravozakhystu v umovakh systemnoyi kryzy vlady v Ukraini* [Prospects of state policy in the field of human rights protection in the context of the systemic crisis of power in Ukraine]. *Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya* [Public administration and local government]. Vol. 3 (22). P. 45-56 [Ukraine].

І. П. Лопушинський, доктор наук
з державного управління, професор,
заслужений працівник освіти України,
завідувач кафедри державного управління
і місцевого самоврядування Херсонського
національного технічного університету

ТОМОС ПРО АВТОКЕФАЛІЮ ПРАВОСЛАВНОЇ ЦЕРКВИ УКРАЇНИ: НОВИЙ ЕТАП РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ЦЕРКОВНИХ ВІДНОСИН

У статті висвітлюється стан та перспективи державно-церковних відносин в Україні з початку XXI століття до сьогодні, особлива увага звертається на тривалу боротьбу нашої держави за створення Єдиної Помісної Православної Церкви України (ПЦУ) та отримання від Вселенського Патріарха Томосу про автокефалію; аналізуються процеси, що відбуваються в українському православ'ї під час переходу до ПЦУ та перспективи об'єднання православних церков України (Української Православної Церкви Київського Патріархату, Української Автокефальної Православної Церкви та Української Православної Церкви Московського Патріархату) в єдину Православну Церкву України.

Ключові слова: Українська держава, духовна культура, державно-церковні відносини, православні церкви України, Томос про автокефалію, Єдина Помісна Православна Церква України, релігійні громади.

I. P. Lopushynskiy. Tomos on autocephaly of the Orthodox Church of Ukraine: a new stage of development in state-church relations

The article highlights the state and prospects of state-church relations in Ukraine from the beginning of the XXI century to the present, special attention is paid to the long struggle of our state for the creation of a Unitary Local Orthodox Church of Ukraine (OCU) and getting Tomos from the Ecumenical Patriarch of autocephaly; analyzes the processes taking place in the Ukrainian Orthodoxy during the transition to the OCU and the prospects of unification of the Orthodox churches of Ukraine (the Ukrainian Orthodox Church of the Kyiv Patriarchate, the Ukrainian Autocephalous Orthodox Church and the Ukrainian Orthodox Church of the Moscow Patriarchate) into the Unitary Orthodox Church of Ukraine.

The purpose of the article is to highlight the process of obtaining Tomos on Autocephaly of the Orthodox Church of Ukraine, which will undoubtedly contribute association of three Ukrainian Orthodox Churches into the Unitary Orthodox Church of Ukraine.

In the article it is noted that during the development of the OCU potential problems and challenges should be taken into account. Among them: Russian destabilization influences; geoceremonial conjuncture in the environment of the Ecumenical Orthodoxy; invariant action of the domestic political factor; excessive ambition and private interests of the Ukrainian Orthodox Bishopric; hasty and half-hearted decisions in an attempt to modernize and streamline the legal and regulatory area of public-religious and state-church relations.

In general, uniting churches to create a new Local Church is the most difficult part of the process. Church association is the result of long, usually, completely closed bishop talks. With the unification of the Kiev Patriarchate and the Autocephalous Church, it is clear that all bishops of both churches entered the new church, exactly with the dioceses and parishes that were at the time of the unification. At the same time, difficulties arise when it comes to the accession of the bishops of the Moscow Patriarchate. At present, only more than 500 parishes and monasteries of the UOC MP with 12 and a half thousand available (just over 4 percent) have joined the OCU. That is why this process, as it seems to us, is painful and prolonged.

Key words: Ukrainian state, spiritual culture, state-church relations, Orthodox churches of Ukraine, Tomos of autocephaly, Unitary Local Orthodox Church of Ukraine, religious communities.

© **І. П. Лопушинський, 2019**

Постановка проблеми. Розбудова Української демократичної держави потребує відродження та розвитку національної духовної культури. Серед процесів, що визначають нову якість духовного життя суспільства, значне місце посідають зміни у відносинах між державою та релігійними організаціями, здійснення реалістичної політики щодо всіх конфесій, налагодження з ними тісного співробітництва у вирішенні питань державно-церковних відносин. Позиція держави (її очільників і владних структур) щодо Церкви, особливості сформованих державно-церковних відносин значною мірою впливають на характер розвитку церковних інституцій та рівень релігійності населення, а також на забезпечення права громадян на свободу совісті. Отже, розбудова правової демократичної України неможлива без постійної уваги державних органів до питання гарантування свободи совісті та віросповідання, стан забезпечення яких наразі залежить як від їх конституційно-правового регулювання та наявності цілісного механізму гарантування вказаної свободи, так і від способу контролю й реагування на порушення законодавства [11].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом до проблеми державно-церковних відносин зверталися Г. Косенко [4], І. Лопушинський [3; 4], С. Онищук [5], О. Саган [11] та інші дослідники, у працях яких розглядаються державно-церковні відносини в Україні впродовж першого десятиріччя XXI століття. Водночас у цих та інших розвідках розглядався шлях Української Церкви до отримання Томосу про автокефалію (2019 р.), проте саме завершальний етап його отримання досі описано не було.

Метою статті є висвітлення процесу отримання Православною Церквою України Томосу про автокефалію, що, без сумніву, сприятиме постанову в нашій державі Єдиної Помісної Православної Церкви України.

Виклад основного матеріалу. Упродовж усього XX століття в Україні тривала боротьба за помісний автокефальний статус давньої Київської митрополії, що впродовж семи століть перебувала у складі Вселенського Патріархату, а 1686 року з грубим порушенням канонів її було приєднано до Московського Патріархату. Історична тяглість цієї боротьби, що ведеться впродовж такого значного часу, а також динамічне зростання в нашій країні структур Української Православної Церкви Київського Патріархату яскраво свідчать, що Москва даремно сподівається на дальше втримання України в орбіті впливу Російської Православної Церкви. Сучасний Московський патріархат надто тісно пов'язаний з пануючим у Росії політичним режимом, щоб сприйматися українським суспільством саме як Церква, а не «міністерство ідеології» Російської Федерації. Довіра до цієї церковної структури в нашій країні сьогодні мінімальна. Усі ж її зусилля самотужки, ігноруючи Вселенський Патріархат та світове православ'я, подолати наявну в Україні канонічну кризу – абсолютно безперспективні [8].

26 липня 2008 року, перебуваючи з візитом у нашій країні з нагоди святкування 1020-ї річниці хрещення Київської Русі (у цих заходах випала честь брати участь і авторів статті), Його Всесвятість Варфоломій, Архієпископ Константинополя і Нового Риму, Вселенський Патріарх, у своєму Зверненні до української нації на Софійській площі чітко окреслив питання, що мали виняткове значення для розв'язання української церковної проблеми: виняткову відповідальність та обов'язкову місію дбати про дотримання канонічного порядку, виплекані історією материнські права Константинопольської Православної Церкви стосовно Православної Церкви в Україні, а також ставлення до акта 1686 року, або, як висловилися, Вселенський Патріарх, «анексії [Української Церкви] до Російської держави» [8].

У цій історичній промові містилося ще одне дуже важливе для Українського народу послання. Згадуючи про реакцію Вселенського Патріархату на бажання автокефалії з боку урядів новоутворених держав Балканського півострова, Вселенський Патріарх зауважив, що, керуючись інтересами національної цілісності цих народів і йдучи навіть всупереч інтересам

власної юрисдикції, Константинополь благословив утворення чотирьох автокефальних церков: Сербської (1831), Грецької (1850), Албанської (1937) та Болгарської (1945). Залишилися в серці нашого народу й інші, сповнені пастирської відповідальності слова Варфоломія, виголошені на Софійській площі із сумної нагоди церковного розділення в Україні: «Церква-мати має не тільки право, але й обов'язок підтримувати в межах усталеної православної традиції будь-яку конструктивну і перспективну пропозицію, яка якнайшвидше ліквідує небезпечні поділи в церковному тілі, «щоб зло не стало більшим» для Святої Церкви в Україні і Православної Церкви загалом» [8].

Згадуючи ці слова та шануючи Константинополь як Перший Престол у Православній Церкві, Верховна Рада України своєю Постановою від 16 червня 2016 року звернулася до Вселенського Патріарха з проханням невідкладно використати наявні в нього канонічні повноваження для подолання наявного в нашій країні церковного розподілу та нормалізації канонічного статусу Православної Церкви в Україні в дусі історичного Звернення Варфоломія до української нації 26 липня 2008 року, а також канонічних дій Вселенського Патріархату з нормалізації церковного життя у православних церквах Естонії (1996), Болгарії (1998) та Чехії і Словаччини (2014) [8].

Після цього відбулося багато подій, спрямованих на якнайскоріше отримання Томосу. Це і зустрічі Президента України Петра Порошенка, Голови Верховної Ради України Андрія Парубія та парламентарів, урядовців з представниками як Вселенського Патріархату, так і православних церков України з приводу налагодження взаєморозуміння між ними та отримання Томосу про автокефалію.

19 квітня 2018 року Президент України Петро Порошенко надіслав Вселенському Патріарху Варфоломію звернення, у якому, зокрема, зазначалося: «Як Глава Держави Україна, який представляє її громадян, зокрема тих, які належать до української православної спільноти, які завдяки Хрещенню, отриманому від Константинопольської Матері-Церкви 1030 років тому, сповідують православну християнську віру, – прошу Вас надати Томос про автокефалію Православній Церкві в Україні. Цей довгоочікуваний документ стане не лише торжеством Православ'я, але й актом глибокої історичної справедливості, бо саме із Царгорода пролилося на нашу благословенну землю світло християнської віри. Цей довгоочікуваний документ ще більше укріпить релігійну свободу в Україні та міжконфесійний мир, посилить права та свободи громадян. Цей документ піднесе на нові висоти повагу та авторитет Вселенського Патріарха серед українців» [2].

19 квітня 2018 року Верховна Рада України своєю Постановою за № 2410-VIII [10] «з огляду на Звернення Верховної Ради України до Його Всесвятості Варфоломія, Архієпископа Константинополя і Нового Риму, Вселенського Патріарха щодо надання автокефалії Православній Церкві в Україні, затверджене Постановою Верховної Ради України № 1422-VIII від 16 червня 2016 року [8], підтримуючи важливість надання Томосу про автокефалію Православної Церкви в Україні, на основі якого вона зможе посісти належне місце в родині помісних православних церков», постановила підтримати звернення Президента України до Вселенського Патріарха Варфоломія [2] про надання Томосу про автокефалію Православної Церкви в Україні.

14 жовтня 2018 року, під час участі в молитовному заході за Україну, Президент України Петро Порошенко заявив: «Автокефалія – частина нашої державницької проєвропейської та проукраїнської стратегії, яку ми послідовно втілюємо в життя останні чотири з половиною роки... І, наголошую, будемо продовжувати втілювати й надалі. І ніхто не зупинить український народ. І ні в кого ми не будемо питати дозволу, бо вирішувати має Україна та її народ, який бореться за волю, за свободу, за майбутнє. Автокефалія – це найвагоміша подія з того ж ряду, що й наше прагнення до вступу до Євросоюзу та НАТО» [1].

15 грудня 2018 року на Об'єднавчому соборі в Софійському соборі митрополитом Київським і Всієї України та першим главою Православної Церкви України було обрано доктора наук з богослов'я, професора, митрополита Переяславського і Білоцерківського Української Православної Церкви Київського Патріархату та намісника патріарха Філарета, ректора та професора кафедри біблійних і філологічних дисциплін Київської православної богословської академії, постійного члена Священного Синоду та голову Синодального управління у справах духовної освіти УПЦ КП, члена Вищої церковної ради УПЦ КП, намісника Свято-Михайлівського Видубицького чоловічого монастиря міста Києва Епіфанія (в миру Думенко Сергій Петрович). 3 лютого 2019 року відбулося настолювання митрополита Епіфанія на посаду предстоятеля Православної Церкви України.

І вже 5 січня 2019 року в церкві святого Георгія у резиденції Вселенського Патріархату в Константинополі (Стамбулі) відбулося офіційне підписання Томосу Вселенським Патріархом. 6 січня того ж року під час святкової літургії Вселенський патріарх Варфоломій урочисто вручив Томос про автокефалію главі Православної Церкви України митрополиту Епіфанію. Під час вручення Томосу у храмі були представники української церковної та світської делегації.

До делегації входив також Президент України Петро Порошенко. З врученням Томосу про автокефалію створення Помісної Православної Церкви в Україні можна вважати завершеним й після цього має початись процес визнання її іншими помісними церквами світу.

Виступаючи під час отримання Томосу, Президент України наголосив: «Томос для нас – це фактично ще один акт проголошення незалежності України. Він довершить утвердження самостійності Української держави, укріпить релігійну свободу, міжконфесійний мир. І він посилить права і свободи громадян, особливо тих, які перебували поза спілкуванням із Вселенським православ'ям і яких несправедливо таврували неканонічністю» [9].

Верховна Рада України Законом від 20 грудня 2018 року № 2662-VIII [6] внесла зміни до статті 12 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» щодо назви релігійних організацій (об'єднань), які входять до структури (є частиною) релігійної організації (об'єднання), керівний центр (управління) якої розташований за межами України в державі, яка законом визнана такою, що здійснила військову агресію проти України та/або тимчасово окупувала частину території України».

Закон [6] набрав чинності 26 грудня 2018 року. З огляду на п. 4 Перехідних та прикінцевих положень Закону на внесення передбачених Законом змін до своєї офіційної назви релігійним організаціям, на які поширюється дія Закону, було відведено щонайменше 4 місяці з дня набрання чинності цим Законом, тобто як мінімум до 26 квітня 2019 року. І це за умови, що кожна конкретна релігійна організація в порядку, передбаченому п. 3 Перехідних та прикінцевих положень Закону, отримує офіційне повідомлення про потребу в строк не пізніше трьох місяців внести до свого статуту (положення) передбачені Законом зміни та подати їх на реєстрацію в установленому порядку.

Станом на 30 квітня 2019 року (починаючи з 15 грудня 2018 року) до Православної Церкви України перейшло 527 релігійних громад і монастирів, що раніше входили до УПЦ МП. Принагідно зазначимо, що на 1 січня 2019 року в УПЦ МП нараховувалося 12 437 парафій та 215 монастирів, отже, до ПЦУ перейшло трохи більше їх 4 відсотків.

Відтак після проголошення автокефалії ПЦУ очікує процес власного становлення і розбудови, вирішення поточних завдань, пошуку компромісів та шляхів згуртування українського православ'я. Наскільки він буде довготривалим, залежатиме від складності назрілих викликів та спроможності адекватно і своєчасно на них реагувати. А що ці виклики матимуть місце – поза сумнівом.

Ось деякі з них.

1. Росія докладатиме максимум зусиль, щоб зберегти свій вплив на українське православ'я. Отже, з її боку апіорі триватиме реалізація вже не раз апробованих технологій, спрямованих на дестабілізацію міжцерковної ситуації в Україні, підтримання атмосфери напруги у взаєминах між ПЦУ та УПЦ (МП), звинувачення української влади в утисках «канонічних вірян», створення «відповідних медійних сюжетів» із метою маніпулювання громадською думкою на міжнародній арені. Робитиметься також ставка на агентурну мережу, підкуп і шантаж певних політиків та архієреїв, намагання провести в ешелони влади проросійськи налаштовані політичні сили тощо.

2. Визнання з боку інших православних церков може перевершити попередньо озвучені оптимістичні строки в кілька місяців. Звичайно, Константинополь сприятиме і підтримуватиме новостворену Православну Церкву України, але й протидії Московського патріархату не уникнути. Предстоятель РПЦ патріарх Кіріл особисто і через своїх представників уже проводить активну кампанію з невизнання ПЦУ повнотою Вселенського православ'я. Інtronізація предстоятеля ПЦУ митрополита Епіфанія (на яку прибула фактично делегація з Фанару з включенням представників Афону), позачергове засідання Священного Синоду Кіпрської Православної Церкви (на якому утрималися від ухвалення однозначних рішень з українського питання), а також ухвали Священного синоду Румунської Православної Церкви, зокрема, продемонстрували, що помісні церкви зайняли вичікувальну позицію. Можна припустити, що досить вагомим аргументом для їх дальших дій стануть результати президентських виборів в Україні, а також спрямованість процесів у православному середовищі України.

3. Необхідно зважати також на той факт, що отримання Томосу про автокефалію відбувалося за серйозної підтримки української влади. Політична воля Президента України Петра Порошенка заслуговує особливої відзнаки. Без рішучих кроків з його боку українці сьогодні навряд чи мали б Помісну Православну Церкву.

4. Майбутнє ПЦУ багато в чому залежатиме від того, чи сприятиме держава дальшій розбудові Автокефальної Церкви, чи всі проблеми у релігійному просторі вирішуватимуться виключно суб'єктами конфесійного життя.

5. Не потрібно залишати поза увагою й особистісний чинник. Амбіції українських архієреїв за два останні десятиліття не один раз зводили нанівець об'єднавчі потуги. І сьогодні в цьому плані не все гаразд. Мають місце непорозуміння між почесним патріархом Філаретом і митрополитом Макарієм (предстоятелем УАПЦ до утворення ПЦУ). Справа доходить до взаємних обвинувачень у публічному просторі. Також є латентний конфлікт між экс-очільником УПЦ КП та Вселенською патріархією. Тому Константинополю довелося діяти так, щоби мінімізувати вплив приватних інтересів на процес створення ПЦУ. Однак це зовсім не означає, що особистісні претензії не можуть вийти на передній план у майбутньому. Явище досить небезпечне, оскільки своїм наслідком матиме реалізацію не принципів партнерства, а формування атмосфери неприязні.

6. На сценарії дальшого розвитку ситуації в православному середовищі країни впливатиме і робота на законодавчому полі. Два закони України (щодо назви релігійних організацій, які підпорядковані керівним структурам у державі-агресорів, та щодо зміни релігійними громадами підлеглості) [6; 7], ухвалені Верховною Радою України наприкінці 2018 і на початку 2019 рр., суголосні сучасним реаліям. Однак процедура голосування, особливо щодо другого законопроекту (некритичне ставлення до змісту документа, його прискорений розгляд, ігнорування висловленими зауваженнями), призвела до цілком конкретних проблем, котрі заважають безпроблемній реалізації законодавчого акта на практиці. Саме поспішність у ухваленні рішень може призводити до небажаних прорахунків у межах державної політики щодо такої

Механізми державного управління

делікатної сфери, як сфера свободи совісті і свободи релігії. Саме тому важливо вдаватися до повноти аналізу ситуації та прораховувати ймовірні наслідки здійснених кроків [11].

З метою успішного вирішення названих проблем і запобігання відповідним небезпекам Національним інститутом стратегічних досліджень 23 квітня 2019 року було висловлено низку рекомендацій.

Серед них такі:

- скласти інтерактивну карту населених пунктів, де зберігається атмосфера напруженості між православними громадами різних юрисдикцій, та регулярно інформувати про динаміку ситуації правоохоронні органи;

- невідкладно розробити механізм адміністрування реєстрації релігійних організацій на виконання Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо підлеглості релігійних організацій та процедури державної реєстрації релігійних організацій зі статусом юридичної особи»;

- створити міжвідомчу робочу групу з підготовки проекту Концепції суспільно-релігійних відносин як основи для осучаснення національного законодавства з питань свободи совісті та свободи релігійних організацій;

- сприяти діалогові між єпископатом ПЦУ та представниками помісних православних церков шляхом запрошення їх уповноважених осіб до України, надання допомоги в організації зустрічей на міжнародних форумах тощо;

- виступити з ініціативою організації у рамках Ради з питань національної єдності при Президентові України діалогової платформи з метою пошуку порозуміння між різними православним юрисдикціями в Україні [11].

Отже, надання автокефального статусу Православній Церкві України – подія історичного масштабу. Вона цілком співмірна Актові проголошення незалежності України. Створення ПЦУ значуще, оскільки: слугує посиленню національної безпеки в її гуманітарному вимірі; дає змогу національно орієнтованій Православній Церкві стати повноцінним суб'єктом міжнародного релігійного життя; сприяє формуванню плюралістично-діалогової моделі міжконфесійних відносин як у глобальному, так і вітчизняному контекстах; має стати потужним генератором загальносуспільної мобілізації та консолідації [11].

Водночас під час розбудови ПЦУ необхідно враховувати потенційні проблеми і виклики. Серед них такі: російські дестабілізаційні впливи; геополітична кон'юнктура в середовищі Вселенського православ'я; інваріантна дія внутрішньоукраїнського політичного чинника; надмірна амбіційність і приватні інтереси українського православного єпископату; поспішні та половинчасті рішення під час намагання осучаснити і впорядкувати нормативно-правову царину суспільно-конфесійних і державно-церковних відносин [11].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, об'єднання церков для створення нової помісної церкви – найскладніша частина процесу. Церковне об'єднання – результат довгих, як правило, абсолютно закритих переговорів єпископів. З об'єднанням Київського Патріархату та Автокефальної Церкви більш-менш усе зрозуміло: усі єпископи обох церков увійшли до нової церкви рівно з тими єпархіями і парафіями, які в них були на момент об'єднання. Водночас складнощі виникають, коли йдеться про приєднання єпископату Московського патріархату. Наразі до ПЦУ приєдналося лише понад 500 парафій та монастирів ПЦУ МП з 12 з половиною тис. наявних (трохи більше 4 відсотків). Саме тому цей процес буде, як нам видається, болісним і тривалим.

Подальші дослідження порушеної нами в статті проблеми стосуватимуться завершення у видимій перспективі переходу православних церков України до Православної Церкви України та результатів виконання Закону України від 20 грудня 2018 року № 2662-VIII [6].

Список використаних джерел:

1. Виступ Президента України під час участі в молитовному заході за Україну, 14 жовтня 2018 року. URL: <https://www.president.gov.ua/news/speeches?date-from=21-04-2018&date-to=21-04-2019&page=4>.
2. Звернення Президента України до Вселенського Патріарха Варфоломія. URL: <https://www.president.gov.ua/administration/zvernennya-prezidenta-ukrayini-do-vselenського-patriarha-varf-438>.
3. Лопушинський І.П. Державна політика в галузі церковно-релігійних відносин: сучасний погляд на проблему. *Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком* : матеріали III Регіональної науково-практичної конференції, Дніпропетровськ, 26 листопада 2009 року. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ при Президентові України, 2009. С. 185-188.
4. Лопушинський І.П., Косенко Г.В. Вплив зовнішніх чинників на процес конститування Помісної Православної Церкви в Україні. *Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології* : збірник наукових праць Херсонського національного технічного університету. Вип. 1 (2). Херсон, 2010. С. 47-53.
5. Онищук С.В. Проблеми державно-церковних відносин в Україні та шляхи їх вирішення. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2014. № 1 (1). С. 60-63.
6. Про внесення зміни до статті 12 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» щодо назви релігійних організацій (об'єднань), які входять до структури (є частиною) релігійної організації (об'єднання), керівний центр (управління) якої розташований за межами України в державі, яка законом визнана такою, що здійснила військову агресію проти України та/або тимчасово окупувала частину території України : Закон України від 20 грудня 2018 року № 2662-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2662-19>.
7. Про внесення змін до деяких законів України щодо підлеглості релігійних організацій та процедури державної реєстрації релігійних організацій зі статусом юридичної особи : Закон України від 17 січня 2019 року № 2673-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2673-19>.
8. Про Звернення Верховної Ради України до Його Всесвятості Варфоломія, Архієпископа Константинополя і Нового Риму, Вселенського Патріарха щодо надання автокефалії Православній Церкві в Україні : Постанова Верховної Ради України від 16 червня 2016 року № 1422. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1422-19#n9>.
9. Промова Президента з нагоди вручення Томосу про автокефалію Православній Церкві України, 6 січня 2019 року. URL: <https://www.president.gov.ua/news/promova-prezidenta-z-nagodi-vruchennya-tomosu-pro-avtokefaliu-52378>.
10. Про підтримку звернення Президента України до Вселенського Патріарха Варфоломія про надання Томосу про автокефалію Православної Церкви в Україні : Постанова Верховної Ради України від 19 квітня 2018 року № 2410-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2410-19>.
11. Саган О.Н. Державно-конфесійні відносини у їх практичному вияві в Україні. *Українське релігієзнавство*. 2013. № 65. С. 62-74. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ukr_2013_65_15.
12. Томос про автокефалію українського православ'я: значення і виклики : доповідь Національного інституту стратегічних досліджень, 23 квітня 2019 року. URL: <http://www.niss.gov.ua/en/node/103>.

References:

1. Vy`stup Prezy`denta Ukrayiny` pid chas uchasti v moly`tovnomu zahodi za Ukrayinu, 14 zhovtnya 2018 roku [Speech of President of Ukraine while attending a prayer event for Ukraine, 14 October 2018]. Available at: <https://www.president.gov.ua/news/speeches?date-from=21-04-2018&date-to=21-04-2019&page=4>.

2. Zvernennya Prezy`denta Ukrayiny` do Vselens`kogo Patriarcha Varfolomiya [Address of the President of Ukraine to the Ecumenical Patriarch Bartholomew]. Available at: <https://www.president.gov.ua/administration/zvernennya-prezidenta-ukrayini-do-vselenskogo-patriarha-varf-438>.

3. Lopushynskiy I.P. (29 November 2009), State policy in the field of church-religious relations: a modern view on the problem [Derzhavna polityka v haluzi tserkovno-relihiynykh vidnosyn: suchasnyy pohlyad na problemu], materials of III Regional scientific-practical conference *Problemy upravlinnya sotsial'nyim i humanitarnym rozvytkom* [Problems of management of social and humanitarian development]. Dnipropetrovsk : DRIPA NAPA under the President of Ukraine. P. 185-188.

4. Lopushynskiy I.P., Kosenko G.V. (2010), Influence of external factors on the process of constitution of a local Orthodox Church in Ukraine [Vplyv zovnishnikh chynnykiv na protses konstyтуyuvannya pomisnoyi pravoslavnoyi tserkvy v Ukrayini] : Collection of scientific works of Kherson National Technical University *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnya, pedahohiky ta psykholohiyi* [Actual problems of public administration, pedagogy and psychology]. Kherson. Vol. 1 (2). P. 47-53.

5. Onyshchuk S.V. (2014), Problemy derzhavno-tserkovnykh vidnosyn v Ukrayini ta shlyakhy yikh vyryshennya [Problems of state-church relations in Ukraine and ways of their solution]. *Visnyk Kyivsk'oho natsional'noho universytetu imeni Tarasa Shevchenka* [Bulletin of the Taras Shevchenko National Taras Shevchenko University]. Vol. 1 (1). P. 60-63.

6. Pro vnesennya zminy` do statii 12 Zakonu Ukrayiny` "Pro svobodu sovisti ta religijni organizatsiyi" shhodo nazvy` religijny`x organizacij (ob`yednan`), yaki vxodyat` do struktury` (ye chasty`noyu) religijnoyi organizatsiyi (ob`yednannya), kerivny`j centr (upravlinnya) yakoyi znahodyt`sya za mezhamy` Ukrayiny` v derzhavi, yaka zakonom vy`znana takoyu, shho zdiysny`la vijs`kovu agresiyu proty` Ukrayiny` ta/abo ty`mchasovo okupuvala chasty`nu tery`toriyi Ukrayiny` : Zakon Ukrayiny` vid 20 grudnya 2018 roku № 2662-VIII [On Amending Article 12 of the Law of Ukraine "On Freedom of Conscience and Religious Organizations" regarding the names of religious organizations (associations) that are part of a religious organization (association), whose governing center (administration) is located in borders of Ukraine in a state that is recognized by law as having carried out military aggression against Ukraine and / or temporarily occupied part of the territory of Ukraine : the Law of Ukraine of December 20, 2018, No. 2662-VIII]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2662-19>.

7. Pro vnesennya zmin do deyakyykh zakoniv Ukrayiny shhodo pidlehlости relihiynykh orhanizatsiy ta protsedury derzhavnoyi reyestratsiyi relihiynykh orhanizatsiy zi statusom yurydychnoyi osoby: Zakon Ukrayiny vid 17 sichnya 2019 roku № 2673-VIII [On Amendments to Some Laws of Ukraine on the Subordination of Religious Organizations and the Procedure for State Registration of Religious Organizations with the Status of a Legal Entity : Law of Ukraine dated January 17, 2019 No. 2673-VIII]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2673-19>.

8. Pro Zvernennya Verkhovnoyi Rady Ukrayiny do Yoho Vsesvyatosti Varfolomiya, Arkhiyepyskopa Konstantynopolya i Novoho Rymu, Vselens`koho Patriarkha shhodo nadannya avtokefaliyi Pravoslavniy Tserkvi v Ukrayini: Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrayiny vid 16 chervnya 2016 roku № 1422 [On the Appeal of the Verkhovna Rada of Ukraine to His Holiness, Bartholomew, Archbishop of Constantinople and New Rome, of the Ecumenical Patriarch to provide Autocephaly to the Orthodox Church in Ukraine : Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine dated June 16, 2016 No. 1422]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1422-19#n9>.

9. Promova Prezydenta z nahody vruchennya Tomosu pro avtokefaliyu Pravoslavniy Tserkvi Ukrayiny, 6 sichnya 2019 roku [Presidential Speech on the occasion of Tomos on autocephaly handing to the Orthodox Church of Ukraine, January 6, 2019]. Available at: <https://www.president.gov.ua/news/promova-prezidenta-z-nagodi-vruchennya-tomosu-pro-avtokefali-52378>.

10. Pro pidtrymku zvernennya Prezydenta Ukrainy do Vselens'koho Patriarkha Varfolomiya pro nadannya Tomosu pro avtokefaliyu Pravoslavnoyi Tserkvy v Ukraini: Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrainy vid 19 kvitnya 2018 roku № 2410-VIII 10-VIII [On Supporting the Address of the President of Ukraine to the Ecumenical Patriarch Bartholomew on Granting Tomos on Autocephaly of the Orthodox Church in Ukraine : Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine dated April 19, 2018 No. 2410-VIII]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2410-19>.

11. Sahan O. (2013) Derzhavno-konfesiyni vidnosyny u yikh praktychnomu vyyavi v Ukraini [State-confessional relations in their practical expression in Ukraine]. Journal *Ukrayins'ke relihiyehnavstvo* [Ukrainian Religious Studies]. Vol. 65. P. 62–74 [Ukraine]. Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ukrr_2013_65_15.

12. Tomos pro avtokefaliyu ukrayins'koho pravoslav'ya: znachennya i vyklyky: dopovid' National'noho instytutu stratehichnykh doslidzhen', 23 kvitnya 2019 roku [Tomos of Autocephaly of Ukrainian Orthodoxy: Values and Challenges : Report of the National Institute for Strategic Studies, April 23, 2019]. Available at: <http://www.niss.gov.ua/en/node/103>.



УДК 351:338.432

DOI <https://doi.org/10.32836/2310-9653-2019-2-85-91>

А. А. Лукіянчук, аспірант
Міжрегіональної академії управління персоналом

СУТНІСТЬ ТА ЕЛЕМЕНТНА СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ АГРАРНОГО СЕКТОРУ

Розкрито сутність поняття ресурсного потенціалу, як і будь-якого складного соціально-економічного явища, що відбувається на основі системного аналізу складових його взаємопов'язаних елементів. Зазначено, що під час дослідження категорії «ресурсний потенціал» необхідне дотримання принципу системності, що дає змогу розглядати будь-яке складне ціле як систему взаємопов'язаних частин, кожна з яких має і відносну самостійність, і багатофункціональність. Запропоновано для повноти розкриття сутності поняття «ресурсний потенціал» доповнити фактори економічного розвитку в сучасних умовах такими видами, як інформаційний (інформаційні документи, масиви інформації тощо) і фінансовий (грошовий) капітали. Такий підхід обґрунтований тим, що під розумінням фактора (від лат. factor – робить, що виробляє) мається на увазі один з основних ресурсів виробничої діяльності підприємства і економіки загалом (земля, праця, капітал тощо); рушійна сила економічних, виробничих процесів, що здійснює вплив на результат виробничої, економічної діяльності. Розглянуто підхід до формування державної оцінки ресурсного потенціалу, який буде враховувати його кількісні та якісні параметри в органічній єдності, що дасть змогу в умовах переходу до переваги інтенсивних форм відтворення виявити його системний ефект, який, у свою чергу, буде визначати наявність у системи ресурсного потенціалу особливих властивостей, які не притаманні її підсистемам і блокам, якщо вони функціонують незалежно. Обґрунтовано структуру природних ресурсів, масштаби, якість, ступінь освоєння і напрями господарського використання, які безпосередньо впливають на формування і розвиток економічного потенціалу загалом. Наявність багатих і ефективно використовуваних природних ресурсів становить

© А. А. Лукіянчук, 2019

основу соціально-економічного розвитку як країни загалом, так і її регіонів. Особливе значення це має для аграрного сектору економіки через специфіку сільськогосподарського виробництва.

Ключові слова: державне регулювання, ресурсний потенціал, аграрний сектор, соціально-економічне явище, інтенсивні форми відтворення, природні ресурси, сільськогосподарське виробництво.

A. A. Lukijanchuk. Essence and element structure of state regulation of resource potential development of the agricultural sector

The essence of the notion of resource potential, as well as any complex socio-economic phenomenon, is disclosed, is based on a systematic analysis of the components of its interrelated elements. It is noted that in studying the category of "resource potential" it is necessary to adhere to the principle of systemicity, which allows considering any complex entity as a system of interrelated parts, each of which has both relative independence and multifunctionality. For completeness of the disclosure of the essence of the concept of "resource potential" to supplement the factors of economic development in modern conditions, such as information (information documents, arrays of information, etc.) and financial (monetary) capital. This approach is based on the fact that under the understanding of the factor (from Latin Factor – doing what produces) is meant one of the main resources of the production activity of the enterprise and the economy as a whole (land, labor, capital, etc.); the driving force of economic, production processes, which has an impact on the result of production, economic activity. An approach to the formation of a state assessment of the resource potential, which will take into account its quantitative and qualitative parameters in organic unity, will be considered, which will allow to reveal its systemic effect in the conditions of transition to the advantage of intensive forms of reproduction, which, in turn, will determine the presence in the system of resource potential of special properties that are not inherent to its subsystems and blocks, if they function independently. The structure of natural resources, scale, quality, degree of development and directions of economic use are substantiated. They directly influence the formation and development of economic potential in general. The presence of rich and effectively used natural resources forms the basis of socio-economic development of both the country as a whole and its regions. This is especially important for the agrarian sector of the economy due to the specificity of agricultural production.

Key words: state regulation, resource potential, agrarian sector, socio-economic phenomenon, intensive forms of reproduction, natural resources, agricultural production.

Постановка проблеми. На сучасному етапі соціально-економічного розвитку України, коли не всі з наявних її можливостей в процесі підйому економіки використовуються належною мірою, питанню формування, відтворення та ефективного використання ресурсного потенціалу аграрного сектору України належить ключова роль. У зв'язку з цим особливо важливо досліджувати з наукових позицій економічні можливості цього потенціалу в умовах трансформованої економіки України. У нашому випадку предметом дослідження є процеси формування державного регулювання розвитку аграрного ресурсного потенціалу України.

Розкриття сутності «ресурсного» (від французького *ressources* – допоміжний засіб) [1, с. 32] потенціалу, як і будь-якого складного соціально-економічного явища, відбувається на основі системного аналізу складових його взаємопов'язаних елементів. Система відносин між елементами таких об'єктів виражається певною сукупністю багатогранних соціально-економічних відносин у державному управлінні. У зв'язку з цим необхідно зазначити, що ресурсний потенціал – це частина більш широкого, інтегрального поняття «економічний потенціал» (останній включає в себе такі структурні елементи, як, наприклад, органи управління економікою, які складно віднести до ресурсного потенціалу та тощо).

Поняття «ресурсний потенціал» широко використовується в науковій літературі і на практиці. Але його зміст трактується неоднозначно в різних джерелах. Загалом, поняття «потенціал» (від латинського *potentia* – сила) [2] спочатку означало енергію, необхідну для виконання будь-якого фізичного дії. В економіці воно широко застосовується для позначення коштів, запасів, джерел, які можуть бути мобілізовані, приведені в дію для здійснення будь-якого плану, визначеної мети в інтересах однієї особи, компанії, регіону або держави загалом.

Під час дослідження категорії «ресурсний потенціал» необхідне дотримання принципу системності, що дає змогу розглядати будь-яке складне ціле як систему взаємопов'язаних частин, кожна з яких має і відносну самостійність, і багатофункціональність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Об'єктивною необхідністю сучасного розвитку країни є державне регулювання розвитку ресурсного потенціалу аграрного сектору. У дослідженні питань теоретичних і методологічних проблем державного регулювання аграрного сектору економіки зробили внесок відомі вітчизняні вчені, такі як Л.М. Васильєва, М.Я. Дем'яненко, А.Д. Діброва, М.Х. Корецький, М.А. Латинін, Т.М. Лозинська, Ю.О. Лупенко, С.В. Майстро, Т.Г. Маренич, В.Я. Месель-Веселяк, О.В. Олійник, Г.П. Пасемко, О.П. Правдюк, П.Т. Саблук, О.М. Супрун, В.Г. Ткаченко. Проте проблеми узгодженої взаємодії елементів структури державного регулювання, вивчені не досить глибоко, тому вимагають додаткових наукових досліджень, що і зумовило вибір теми наукової статті.

Метою статті є узагальнення необхідності концептуального осмислення ролі розвитку ресурсного потенціалу аграрного сектору в частині визначення сутності та елементів структури.

Виклад основного матеріалу. Наприклад, вчені Л.М. Васильєва і Н.В. Бондарчук зазначали, що «машина економічного прогресу повинна котитися на одних і тих же чотирьох колесах незалежно від того, наскільки бідна або багата країна» [3, с. 205]. Маючи на увазі ресурсний потенціал, вони виділяли чотири чинники розвитку країни: людські ресурси (позиція праці, освіта, дисципліна і мотивація), природні ресурси (земля, мінерали, паливо, якість навколишнього середовища), капітал (машини, фабрики, дороги), технологія (наука, інженерне мистецтво, управління).

Для повноти розкриття сутності поняття «ресурсний потенціал» перераховані вище фактори економічного розвитку в сучасних умовах необхідно доповнити такими видами, як інформаційний (інформаційні документи, масиви інформації тощо) і фінансовий (грошовий) капітали. Такий підхід обґрунтований тим, що під розумінням фактора (від лат. factor – робить, що виробляє) [4, с. 89] мається на увазі один з основних ресурсів виробничої діяльності підприємства і економіки загалом (земля, праця, капітал тощо); рушійна сила економічних, виробничих процесів, що здійснює вплив на результат виробничої, економічної діяльності. При цьому треба розрізняти потенціал підприємства, регіону, країни. Всі ці складники генетично пов'язані між собою в рамках соціально-економічних відносин.

Потенціал будь-якого ресурсу реалізується (або не реалізується) в певному результаті, через результат. Якщо результату немає, то потенціал ресурсу, як правило, нульовий. Хоча, на нашу думку, тут треба говорити не про нульовий рівень ресурсного потенціалу, а про нульовий результат його використання. Точніше, навіть не про нульовий, а про негативний результат – невикористання потенціалу – це, звичайно, негативний результат господарської діяльності, що особливо наочно в разі істотної витратності процесів формування ресурсного потенціалу.

Відповідно, визначення результату використовуваного ресурсу дає змогу зробити висновки про ступінь розвитку його потенціалу як деякої системи взаємопов'язаних ресурсів. Ресурсний складник – це вихідний, базовий компонент потенціалу, а результат його реалізації – це його оцінний компонент. При цьому зазначимо практичну неможливість ізольованої оцінки кожного елемента ресурсного потенціалу, що є наслідком його системності, зокрема цілісності. Наприклад, використання земельного ресурсу невіддільне від трудового і технологічного компонентів потенціалу.

Між ресурсом і результатом його реалізації є тісний органічний взаємозв'язок. Ресурсний і результуючий складники у своїй єдності розкривають можливість, силу, міць потенціалу будь-якого розглянутого ресурсу. Ресурсний потенціал визначає виробничі можливості, а цілі і завдання виробництва зумовлюють необхідні параметри відповідного ресурсного потенціалу.

З одного боку, ресурсний потенціал необхідно розглядати через потенціали його елементів. Але з позицій системного підходу ресурсний потенціал не можна розглядати вузько, тільки як сукупність складників природно-ресурсного, трудового, фінансового, науково-технологічного потенціалів [5].

Найбільш об'єктивним, на нашу думку, є такий підхід до формування державної оцінки ресурсного потенціалу, який буде враховувати його кількісні та якісні параметри в органічній єдності, що дасть змогу в умовах переходу до переваги інтенсивних форм відтворення виявити його системний ефект, який, у свою чергу, буде визначати наявність у системи ресурсного потенціалу особливих властивостей, які не притаманні її підсистемам і блокам, якщо вони функціонують незалежно.

Звідси випливає, що в сучасних умовах розвитку країни багатовимірною оцінкою ресурсного потенціалу – це складний симбіоз кількісних і якісних характеристик, причому ключова роль повинна належати дослідженню динаміки якісних параметрів у тісній зв'язці з галузевою специфікою.

У зв'язку з цим державне регулювання розвитку аграрного ресурсного потенціалу має, з одного боку, всі властивості, характерні цьому державному управлінню, а з іншого – має яскраво виражені риси, які є наслідком особливостей самого аграрного сектору.

Аграрний сектор, сільське господарство в розвитку будь-якої країни посідає особливе місце. Значимість ролі, відведеної сільському господарству, зумовлюється, перш за все, виробництвом продуктів харчування як основи життєдіяльності людей і відтворення робочої сили, а також виробництвом сировини для різних невиробничих споживчих товарів. Тобто можна говорити, що рівень розвитку сільського господарства багато в чому визначає рівень економічної, продуктової, соціальної безпеки країни.

Говорячи про діяльність підприємств аграрного сектору, необхідно виділити специфічні риси, які відрізняють цю сферу матеріального виробництва від інших, які зумовлені особливою природою аграрної праці та його результатів.

Сюди варто віднести, по-перше, постійну залежність від природно-кліматичних факторів; по-друге, сезонний характер і тривалість виробничого циклу, що робить цей сектор економіки найбільш уразливим із боку інфляції; по-третє, особливу чутливість до несприятливої екологічної обстановки, збитки від якої позначаються, перш за все, на рослинництві і тваринництві: в цьому випадку можливе як зниження їх виробничого потенціалу, так і скорочення попиту на продукцію сільського господарства.

Особливістю є соціальна відповідальність аграрного виробництва. Саме воно формує рівень традиційного способу життя і доходів сільського населення. Це робить питання про стабільне функціонування сільгоспідприємств особливо актуальним з погляду демографії та соціології.

Також особливістю полягає в наявності тимчасового лага в процесі сільськогосподарського виробництва, пов'язаного із сезонністю. Цей факт зумовлює необхідність симбіозу двох традиційних галузей аграрного виробництва в єдиному виробничому комплексі, що, у свою чергу, може ускладнювати його управління.

Особливість зумовлена територіальним розосередженням сільськогосподарського виробництва. Це призводить до значної величини витрат порівняно з іншими галузями. Крім того, подібна ситуація в аграрній сфері посилюється трудомістким і ресурсномістким характером діяльності, а також недостатньою результативністю використання матеріально-технічної бази [6].

Україна є традиційно аграрною країною, що зумовлює особливу увагу до проблем розвитку галузі в країні. Однією з таких найбільш значущих проблем сьогодні виступає недостатній розвиток ресурсного потенціалу, що, безумовно, негативно відбивається на ефективності функціонування галузі взагалі.

До складу ресурсного потенціалу аграрного сектору традиційно включалися природно-ресурсний, трудовий, фінансовий, матеріально-технічний і науково-технологічний локальні потенціали. Однак, на нашу думку, на сучасному етапі соціально-економічного розвитку суспільства в його склад обов'язково повинні бути включені такі елементи, як підприємницький, інтелектуальний та інформаційні компоненти [7, с. 15]. Це зумовлено зростанням значення широкого спектра соціально-економічних інновацій, появою нових запитів, очікувань окремих індивідуумів, соціальних верств, суспільства загалом. Усе це відбувається під впливом процесів глобалізації і формування сучасного інформаційного суспільства. У цьому напрямі триває розвиток економічної системи, оскільки саме зростаючі соціально-економічні потреби визначають вектор розвитку системи ресурсів. При цьому змінюються їх структура і масштаби, трансформуються матеріальні та інтелектуальні форми.

Природно-ресурсний потенціал – це найважливіший економічний і політичний фактор розвитку суспільного виробництва. Він являє собою частину сукупності природних ресурсів, просторово-обмежених певною територією, які при цьому рівні економічного і техніко-технологічного розвитку, а також вивченості території можуть бути використані в господарській та іншій доцільній діяльності людини зараз і в перспективі [8, с. 8].

Структура природних ресурсів, масштаби, якість, ступінь освоєння і напрями господарського використання безпосередньо впливають на формування і розвиток економічного потенціалу взагалі. Наявність багатих і ефективно використовуваних природних ресурсів становить основу соціально-економічного розвитку як країни загалом, так і її регіонів. Особливе значення це має для аграрного сектору економіки через специфіку сільськогосподарського виробництва.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Україна має найбагатший природно-ресурсний потенціал, який поки що використовується не досить раціонально. Значною мірою це належить до ресурсного потенціалу вітчизняного аграрного сектора.

Трудовий потенціал характеризується наявним і передбачуваним у майбутньому людським ресурсом, що відповідає сучасному рівню розвитку науки і освіти, техніки і технологій.

Він визначається чисельністю працездатного населення, його професійно-освітнім рівнем, трудовою культурою і традиціями, станом освіти і охорони здоров'я, соціально-демографічними тенденціями, територіальним розподілом і інфраструктурними можливостями, міграційними процесами (внутрішніми і зовнішніми) тощо, що сьогодні в перспективі.

При цьому освіта і кваліфікація, можливості кар'єрного зростання і наявність соціальних ліфтів є одними з основних якісних характеристик оцінки стану і тенденцій розвитку трудового потенціалу. Вченими і практиками зазначається зростання економічного значення знання, виробленого наукою і поширюваного освітою. Новітні наукоємні технології, зокрема інформаційно-комунікаційні, стають факторами економічного зростання тільки за умови наявності відповідного трудового потенціалу і відповідної матеріальної бази.

Процеси глобалізації представляють незмірно більші, ніж раніше, можливості для розвитку трудового потенціалу, але при цьому зростають соціальні ризики. З одного боку, у людей з'являється більше свободи і можливостей у формуванні та реалізації свого способу життя, а з іншого – це все більше персоніфікує відповідальність за своє життя і діяльність. У сучасному інформаційному суспільстві постійно потрібні отримання нових знань і навичок та актуалізація наявних. Різко зростає роль освіти, одержуваної в молодості, оскільки вона покликана служити основою для подальшої безперервної освіти і професійного зростання.

У зв'язку з викладеним вище система освіти повинна адекватно трансформуватись відповідно до нових реалій і тенденцій розвитку соціуму. Освіта вимагає все більшого ресурсного забезпечення. Зневага ж цим у кінцевому підсумку призведе до неефективності реалізації

інших компонент ресурсного потенціалу. Саме з цих позицій, перш за все, слід, на нашу думку, розглядати напрями та шляхи підвищення ефективності використання трудового потенціалу в системі ресурсного потенціалу.

Список використаних джерел:

1. Національна парадигма сталого розвитку України / за заг. ред. академіка Б.Є. Патона. Київ : ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2012. 72 с.
2. Васильєва Л.М. Інструменти державного регулювання аграрного сектору економіки. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua>.
3. Васильєва Л.М. Аграрний сектор: оцінка рівня державної підтримки. *Молодий вчений*. 2015. № 1 (16). С. 204-209.
4. Маренич Т.Г. Трансформаційна динаміка та механізми економічного регулювання агроформувань (питання теорії, методології, практики) : монографія. Київ : ННЦ «Інститут аграрної економіки», 2005. 454 с.
5. Стратегія сталого розвитку та інституційного реформування лісового та мисливського господарства України на період до 2022 року. URL: <https://drive.google.com/file/d/0B9CGEXC5v0a9MWZNBWZfY3BsdTg/view>.
6. Сталий розвиток і зелена економіка. URL: <http://www.eco-live.com.ua/content/blogs/staliy-rozvitok-izelena-ekonomika>.
7. Ходаківська О.В., Шпикуляк О.Г., Супрун О.М. Інститути «зеленої економіки» у забезпеченні сталого розвитку агросектору: теоретичний вимір. *Бізнес інформ*. 2017. № 7. С. 13-18.
8. Діброва А.Д. Механізм бюджетної підтримки сільського господарства України. *Агросвіт*. 2007. № 15. С. 6-11.

References:

1. Edited by Paton B.E. (2012) *Natsionalna paradyhma staloho rozvytku Ukrainy* [The national paradigm of sustainable development of Ukraine], Press DU “Instytut ekonomiky pryrodokorystuvannia ta staloho rozvytku Natsionalnoi akademii nauk Ukrainy”, Kyiv, 72 p. [Ukraine].
2. Vasil'ieva, L.M. (2010), *Instrumenty derzhavnoho rehulyuvannya ahrarnoho sektora ekonomiky* [Instruments of state regulation of agrarian sector of economy]. Journal *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok* [The government and management: improvement and development]. Vol. 10. Available at: <http://www.dy.nayka.com.ua> [Ukraine].
3. Vasil'ieva, L.M., Bondarchuk, N.V. (2015), *Ahrarnyy sektor: otsinka rivnyia derzhavnoyi pidtrymky* [The agricultural sector: assessing the level of state support]. Journal *Molodyy vchenyy* [Young scientist]. Vol. 1. P. 204-209. [Ukraine].
4. Marenych, T.H. (2005), *Transformatsijna dynamika ta mekhanizmy ekonomichnoho rehulivannia ahroformuvan'* (pytannia teorii, metodolohii, praktyky) [Transformational dynamics and mechanisms of economic regulation agroformations (questions of theory, methodology, practice)], Press NAS of Ukraine; Inst ehkon. and forecasts, Kyiv, 454 p. [Ukraine].
5. KМУ (2017), *Stratehiya staloho rozvytku ta instytutysynoho reformuvannya lisovoho ta myslivs'koho hospodarstva Ukrayiny na period do 2022 roku*. [Strategy for sustainable development and institutional reform of the forestry and hunting economy of Ukraine for the period up to 2022]. Available at: <https://drive.google.com/file/d/0B9CGEXC5v0a9MWZNBWZfY3BsdTg/view> (Accessed 29 December 2018) [Ukraine].

6. Eco-live (2017), Stalyy rozvytok i zelena ekonomika [Sustainable development and green economy]. Available at: <http://www.eco-live.com.ua/content/blogs/staliy-rozvitok-i-zelena-ekonomika> (Accessed 29 December 2018) [Ukraine].

7. Khodakivs'ka, O.V. Shpykuliak, O.H. and Suprun, O.M. (2017), *Instytuty "zelenoyi ekonomiky" u zabezpechenni staloho rozvytku ahrosektora: teoretychnyy vymir*. [Institutes of the "green economy" in ensuring the sustainable development of the agricultural sector: the theoretical dimension]. Journal *Biznes inform* [Business Inform]. Vol. 7. Available at: http://www.business-inform.net/export_pdf/business-inform2017-7_0-pages-13_18.pdf (Accessed 30 December 2018) [Ukraine].

8. Dibrova, A.D. (2007), Mekhanizm byudzhetnoyi pidtrymky sil's'koho hospodarstva Ukrainy [The mechanism of budget support of agriculture in Ukraine] journal *Ahrosvit* [Agrosvit]. Vol. 15. P. 6-11 [Ukraine].

Я. В. Пилипенко, аспірант кафедри
державного управління Київського національного
університету імені Тараса Шевченка

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ ТА ПОЛЬЩІ

У статті проведено порівняльний аналіз реформи децентралізації (реформи територіального устрою та реформи місцевого самоврядування) в Україні та Польщі. З'ясовано, що вихідні умови проведення реформ у розглянутих країнах досить співмірні. Відмінності простежуються у формі правління (Польща – парламентська республіка, Україна – парламентсько-президентська республіка), у структурі парламенту (двопалатний та однопалатний відповідно) та в густоті населення (майже вдвічі вища у Польщі).

Встановлено, що адміністративно-територіальний устрій обох країн має три рівні (область/воєводство, район/повіт, громада/гміна). У Польщі реформи адміністративно-територіальна та місцевого самоврядування на базовому рівні (гміни) були розірвані в часі (1970 та 1990 роки), в Україні ці реформи стартували одночасно. При цьому адміністративно-територіальна реформа на рівні гмін відбулась у Польщі в примусовому порядку, а в Україні – на основі принципу добровільності.

З'ясовано, що успішне впровадження реформи децентралізації в Польщі значною мірою зумовлено наявністю «єдиного центру реформ» із представників парламенту, уряду, експертів та неурядових організацій, в Україні наявна значна кількість центрів управління реформами, які слабо координують свою діяльність.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, воєводство, децентралізація, місцеве самоврядування, територіальна громада.

Ya. V. Pylypenko. Comparative analysis of reform of decentralization in Ukraine and Poland

The article provides a comparative analysis of the decentralization reform (territorial reform and local self-government reform) in Poland and Ukraine. It was found out that the initial conditions for reforms in these countries are comparative. Differences are observed in the form of government (Poland – parliamentary republic, Ukraine – parliamentary-presidential republic), in the structure of parliament (bicameral and unicameral respectively) and population density (in Poland the density of population is twice as high).

It is understood that the administrative-territorial structure of both countries has three levels (oblast/voivodstvo, district/county, community/gmina). In Poland, the reforms of administrative-territorial and local government at the basic level (gmina) were terminated in time (1970 and 1990), in Ukraine these reforms began simultaneously. At the same time, the administrative-territorial reform at the level of the gmina in Poland was carried out in a forced order, and in Ukraine – on the basis of the principle of voluntariness.

It is revealed that the system of local government of Ukraine (declared) and Poland define local government as a subject of public authority, establishes a balance between centralization and decentralization in the system of government management, consolidates the existence of a management model based on two subsystems: local government, the functioning of which is based on the principle of decentralization and the government administration, which operates on the principles of centralization. The key difference between the local government system in Ukraine and Poland is the availability of state administration (Prefect Institute) in Ukraine at the level of both oblast and district. In Poland, state administrations are only at the provincial level – institutions of governorate.

The successful implementation of the decentralization reform in Poland is largely due to the presence of a “single center of reform” from representatives of the parliament, government, experts and non-governmental organizations, and a significant number of reform management centers in Ukraine, which have poorly coordinated their activities. At the same time, the lack of coordination and coherence of the work of these bodies and the lack of a united control center at the national level in Ukraine greatly complicate the process of reforms.

Key words: administrative-territorial system, voivodship, decentralization, local government, territorial community.

© Я. В. Пилипенко, 2019

Постановка проблеми. Потреба децентралізації державного управління в Україні стоїть на порядку денному з перших років виникнення української державності. У вересні 1997 року Верховна Рада України ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, задекларувавши відданість європейським стандартам управління. Відтоді різними урядами було зроблено декілька спроб провести необхідні реформи, але через різні причини вони не увінчалися успіхом.

Чинна до останнього часу модель бюджетних відносин характеризувалася надмірною централізацією податкових надходжень, асиметрією між зобов'язаннями і доходами органів місцевого самоврядування. Унаслідок цього збільшувалася кількість дотаційних територій, поглиблювалася залежність формування доходів і витратків місцевих бюджетів від рішень державних органів влади, зростала невідповідність між потребами у фінансових ресурсах і реальною здатністю представницьких органів територіальних громад щодо їх мобілізації.

Втілення в життя системних змін почалося лише у 2014 році, коли Кабінетом Міністрів України було прийнято Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Однак, як свідчать перші результати, незважаючи на позитивний ефект передачі повноважень на місцях для розв'язання проблем регіонального розвитку та підвищення ефективності управління, збільшення витрат органів місцевого самоврядування не підкріплені відповідним зростанням фінансових ресурсів, достатніх для їх покриття.

Вивчення досвіду децентралізації публічного управління в європейських країнах свідчить, з одного боку, про чітку тенденцію до посилення ролі територіального самоврядування в житті суспільства, а з іншого – про послідовне й рішуче проведення цими державами курсу на забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад. Унаслідок цього відбулось не лише підвищення якості життя громадян, але й загальне оздоровлення публічних фінансів. Тому, враховуючи незавершеність реформи децентралізації в Україні, доцільним є дослідження зарубіжного досвіду децентралізації публічного управління з метою практичного його використання в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ряд вітчизняних науковців досліджували проблеми децентралізації та реформування місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах, серед яких варто виділити таких, як: О.В. Батанов, Т.М. Барановська, В.І. Борденюк, Ю.П. Битяк, А.Й. Бучинська, В.І. Гладій, Г.І. Полосніченко, Ю.В. Деля, П.В. Діхтієвський, Я.В. Журавель, В.М. Кампо, А.М. Колодій, Т.О. Коломонець, В.К. Колпаков, Н.М. Кондрацька, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, О.В. Кузьменко, В.С. Куйбіда, П.М. Любченко, В.В. Тісногуз, С.В. Шевчук та інші.

Мета статті полягає в проведенні порівняльного аналізу реформи децентралізації (реформи територіального устрою та реформи місцевого самоврядування) в Польщі та Україні.

Виклад основного матеріалу. Реформа децентралізації в європейських країнах здійснюється з різною інтенсивністю, в різних напрямках (системно-структурні, функціональні, процедурно-організаційні, фінансові реформи) та з різною послідовністю, що зумовлюється різними чинниками економічного, політичного, історичного, демографічного характеру [6, с. 96-99]. Кожна з європейських країн має свій унікальний досвід організації місцевого самоврядування, тому неможливо охопити їх всі, а можна лише зупинитися на загальних тенденціях реформування сфери місцевого самоврядування, які притаманні для більшості країн Європи.

Аналізуючи успішний досвід реформ адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування розвинутих країн, варто зазначити, що найбільш наближеним до українських реалій можна вважати досвід сусідньої Польщі – реформи, ініційовані польським урядом у 1990-х роках, зокрема реформа децентралізації, дали змогу трансформувати Польщу і стати інтегрованою частиною Європейського Союзу.

Механізми державного управління

Перш ніж розглядати реформи територіального устрою та реформи місцевого самоврядування в Польщі та Україні, варто дослідити умови, в яких перебували країни в момент проведення реформ і визначити принципи, за якими вони здійснювалися. Перший етап реформи децентралізації (1990-1997 роки) у Польщі проходив у таких же складних економічних умовах, як і в Україні (падіння ВВП, інфляція). Відмінність лише в тому, що перший етап реформи у Польщі проходив в умовах відсутності боргового тиску на бюджет держави. Другий етап реформ (1998-1999 роки) у Польщі відбувався вже в умовах економічного зростання.

Таблиця 1

Порівняння параметрів умов проведення реформ України і Польщі

Параметри	Україна	Польща
Площа, тис. кв. км.	603,5	312,7
Населення, млн. чол.	42,5	38,5
Густина населення (чол. на кв. км.)	77,8	122
Кількість населених пунктів	457 міст, 886 селищ міського типу, 28,6 тисяч сіл	923 міста, 52,5 тисяч сіл
Форма державного устрою	Унітарна держава	Унітарна держава
Форма державного правління	Республіка	Республіка
Різновид форми правління	Парламентсько-президентська республіка	Парламентська республіка
Гомогенність населення	Мононаціональна (78 %)	Мононаціональна (94 %)
Парламент	Однопалатний	Двопалатний
Виборча система	Змішана	Пропорційна
Виборчий поріг	5 %	5 %

Джерело: побудовано автором на основі даних: [3; 11]

Як видно з таблиці 1, вихідні умови (параметри) проведення реформ України і Польщі досить співмірні. Відмінності простежуються у майже вдвічі вищій густоті населення у Польщі, що може впливати на кількість населення у гміні/громаді. Також, на відміну від Польщі, Україна не парламентська, а парламентсько-президентська республіка, що може мати вплив на способи і механізми прийняття рішень під час проведення реформ і впливати на те, де будуть центри прийняття рішень. Третя відмінність полягає у тому, що в Україні однопалатний, а в Польщі – двопалатний парламент, але це не має суттєвого впливу на хід проведення реформ.

Принципи децентралізації в Україні були визначені в Проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 01.07.2015 року, в якому декларується [12] таке:

- відхід від централізованої моделі управління в державі;
- забезпечення спроможності місцевого самоврядування побудувати ефективну систему територіальної організації влади;
- реалізація принципів, передбачених Європейською хартією місцевого самоврядування.

Принципи адміністративно-територіального устрою реформи та територіального самоврядування: 1) принцип повсюдності, що означає передачу земель у розпорядження органів місцевого самоврядування за населеними пунктами; 2) принцип спроможності місцевого самоврядування, що гарантує наділення його достатніми повноваженнями та ресурсами; 3) принцип субсидіарності, що гарантує передачу на місця, в громади, максимальну кількість повноважень, які органи місцевого самоврядування здатні виконати.

Закріплюються гарантії щодо матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, зокрема щодо місцевих податків і зборів, а також частки загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів на фінансування власних і делегованих повноважень.

Конституція Республіки Польща 1997 року підтвердила формування у державі публічної адміністрації на засадах децентралізації та регламентувала діяльність територіального (регіонального та місцевого) самоврядування. Базовий принцип проголошує ч. 1 ст. 15 Конституції Республіки Польща: «Територіальний устрій Польщі гарантує децентралізацію публічної влади. Устрій самоврядування не є ієрархічним. Структури самоврядування мають доповнюватись, а не взаємно накладатись. Ані повітове, ні воєводське самоврядування не здійснюють нагляду над гмінним самоврядуванням» [7].

Принципи адміністративно-територіального устрою реформи та територіального самоврядування [10, с. 624-628]:

- побудова громадянського суспільства – впровадження нових рівнів урядування, які мають наблизити кожного громадянина до процесу управління, водночас роблячи їх відповідальними за результати своєї діяльності;
- субсидіарність – передача/делегування центральним урядом ряду функцій місцевим органам влади;
- ефективність – спроможність місцевих і регіональних громад успішно використовувати свої можливості для власного розвитку;
- прозорість, відкритість і підзвітність – ліквідація зайвих адміністративно-бюрократичних структур, радикальне реформування системи публічних фінансів;
- гнучкість – здатність оперативно реагувати на зміни зовнішніх і внутрішніх чинників і встановлення ефективного зворотного зв'язку з публічною владою.

Отже, принципи, закладені у проведенні реформи територіального устрою та реформи місцевого самоврядування, і в Україні, і в Польщі, ідентичні і визначаються Європейською хартією місцевого самоврядування.

Адміністративно-територіальний устрій України та Польщі практично ідентичний, в обох країнах він має трирівневу структуру (таблиця 2): I) громада/гміна – як базова одиниця, яка включає один або декілька населених пунктів і є територіальною основою здійснення місцевого самоврядування жителями населених пунктів, що розташовані на території громади; II) район/повіт; III) область/воєводство.

Базовий рівень самоврядування в Польщі – гміни. Компетенції гміни – задоволення колективних потреб спільноти, виконання завдань, делегованих центральним урядом. У 1970 році відбулась адміністративно-територіальна реформа на рівні гмін – із 4 313 громад були створені 2 394 значно більші одиниці, включно зі 247 містами, 26 міськими районами, 1 546 сільськими гмінами і 575 утвореннями змішаного характеру. У 1990 році був прийнятий Закон «Про територіальне самоврядування» (з 1999-го року «Про самоврядування в гміні»), який започаткував трансформацію місцевих органів влади. Реформа запровадила виборні місцеві уряди тільки на муніципальному рівні (гміни), тоді як вищі рівні територіального устрою залишилися під управлінням державної місцевої адміністрації.

1 січня 1999 року в Польщі остаточно був запроваджений трирівневий територіальний поділ. При цьому були здійснені децентралізація і демократизація місцевого урядування шляхом обмеження на рівні воєводств функцій державної адміністрації, яка діяла поряд із адміністрацією самоврядування воєводства, та запровадження адміністрації самоврядування на всіх трьох рівнях територіального поділу – гміни, повіту й воєводства.

Упродовж 1993-1997 років була підготовлена теоретична, правова та практична база для впровадження самоврядування на рівні повітів і воєводств, що дало уряду змогу в максималь-

Механізми державного управління

но стислі строки підготувати та внести на розгляд парламенту пакет відповідних законів, які з 1 січня 1999 року набули чинності [9, с. 15-18].

Таблиця 2

Система адміністративно-територіального устрою України та Польщі

Рі- вень	Україна	Польща
I	Громада, яка включає один або декілька населених пунктів, є територіальною основою здійснення місцевого самоврядування жителями населених пунктів, що розташовані на території громади, формування і діяльності органів місцевого самоврядування. Станом на 01.01.2019 року кількість громад – 802.	Гміна. Всього 479 гмін: 1 571 сільських, 602 сільсько-міських та 306 міських (за загальної кількості міст 910). Гміни можуть поділятися на дрібніші одиниці: поселення
II	Район складається з громад. Кожна земельна ділянка у межах району належить до території однієї з громад цього району. Район є територіальною основою організації та діяльності органів виконавчої влади та органу місцевого самоврядування – ради району, яка представляє спільні інтереси громад, що належать до району. Кількість районів – 490.	Воєводства поділяються на сільські і міські повіти. Кількість повітів – 380 сільських та 66 міських (міста на правах повіту). Містом на правах повіту є місто, в якому мешкає понад 100 тис. жителів, а також місто, що з 31 грудня 1998 року перестало бути центром воєводства.
III	Область складається з районів і є територіальною основою організації і діяльності органів виконавчої влади та органу місцевого самоврядування – обласної ради, яка представляє спільні інтереси громад, що належать до області. Кількість областей – 24.	Воєводство є адміністративною одиницею найвищого рівня в Польщі. З 1990 року є основною одиницею територіального поділу для урядової адміністрації, а з 1999 року – одиницею місцевого самоврядування. Кількість воєводств – 16.

Джерело: побудовано автором на основі даних: [7; 8]

Базовий рівень самоврядування в Україні – територіальна громада, яка є сукупністю жителів поселень громади. Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування шляхом самостійного регулювання суспільних справ місцевого значення та управління ними в межах Конституції і законів України. Органами місцевого самоврядування громади є рада громади, як представницький орган, та виконавчі органи самоврядування громади, які є підконтрольними і підзвітними раді громади.

У 2014-2017 роках відбувається структурна реформа децентралізації на базовому рівні, яка складається із двох взаємопов'язаних реформ, що проводяться одночасно, – реформи територіального устрою та реформи місцевого самоврядування (децентралізації) – об'єднання сільських, селищних та міських рад в об'єднані територіальні громади – адміністративно-територіальну одиницю базового рівня та передачі на базовий рівень (об'єднаних територіальних громад) основної частини повноважень і ресурсів для їх виконання. 31 серпня 2015 року Верховна Рада прийняла у першому читанні проект закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) [12]. Цей законопроект, окрім положень щодо децентралізації влади, містить політичні нашарування (особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих територіях Донецької та Луганської областей).

Другий рівень самоврядування в Польщі – повіт. На відміну від гміни, повіт виконує ті публічні завдання, які надані йому законами. Повіт, як і гміна, є юридичною особою, і його са-

можливості підлягає судовому захисту. Повіт виконує те, чого гміна виконати не може. Повіт не має жодних контрольних або керівних повноважень щодо гміни [10, с. 624-628].

Третій рівень місцевого самоврядування – воєводство. Реалізує регіональні інтереси держави. Закон затверджує самостійність і власну юрисдикцію воєводства як одиниці самоврядування, а також дуалістичну модель управління воєводством двома окремими структурами: виконавчий орган регіонального самоврядування на чолі з маршалком; урядова адміністрація на чолі з воєводою. Основне поле діяльності: економічний розвиток, міжнародна економічна співпраця, стимулювання ринкової конкуренції та інновацій, розвиток національної та локальної свідомості. Воєводство відповідальне за створення стратегії розвитку регіону та проведення регіональної політики, яка складається із забезпечення умов економічного розвитку, розбудови соціальної і технічної інфраструктури.

Воєвода є представником Ради міністрів у воєводстві та органом нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування з погляду законності. Як представник Ради міністрів, воєвода [5, с. 1-49]: пристосовує до місцевих умов цілі політики Ради міністрів, а також координує та контролює виконання завдань, які з цього випливають; забезпечує взаємодію усіх органів урядової та самоврядної адміністрації, які діють у воєводстві, а також керує їх діяльністю у сфері запобігання загрозам життю, здоров'ю або майну, а також загрозам навколишньому середовищу, безпеці держави та підтримці громадського порядку тощо; виконує та координує завдання у сфері оборони і безпеки держави, а також у сфері кризового управління, що випливають з окремих законів.

Другий і третій рівні самоврядування в Україні – райони та області. Наявні органи самоврядування – відповідні ради та їх виконкоми. Ради представлятимуть спільні інтереси громад під час регулювання питань, які відповідно до принципу субсидіарності не можуть бути реалізованими на рівні громад.

Обласна, районна рада: будуть затверджувати обласний, районний бюджети для виконання спільних проєктів, зокрема, за кошти, залучені на договірних засадах із місцевих бюджетів, та завдяки контролю його виконання; вирішуватимуть інші питання, віднесені законом до їх компетенції. Обласна рада також затверджуватиме регіональну програму соціально-економічного та культурного розвитку області і контролюватиме її виконання.

Виконавчим комітетам районної, обласної ради відповідно до закону можуть бути делеговані окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі. При цьому виконавчий комітет районної, обласної ради з питань здійснення ними делегованих повноважень будуть підконтрольними органам виконавчої влади, що делегували такі повноваження.

Для нагляду за додержанням Конституції і законів у регіонах буде вводитися інститут префекта. Законопроект «Про префектів» [13] має деталізувати форми та порядок реалізації префектами їхніх контролюючих повноважень. У відносинах з органами місцевого самоврядування (ОМС) префект матиме такі повноваження [13]: нагляд за конституційністю та законністю рішень ОМС; зупинити дію незаконних актів ОМС із одночасним зверненням до суду; надавати поради ОМС привести своє рішення у відповідність із Конституцією та законами; оприлюднювати повідомлення про зупинку акта ОМС. Префекти діють у кожному районі і в кожній області. Префекти призначаються і звільняються президентом за поданням уряду.

Загалом, відмінності в параметрах умов проведення реформ в Україні та Польщі не є суттєвими, тому немає підстав стверджувати, що реформи в Україні проводяться в кардинально інших умовах, ніж вони проходили в Польщі. Важливою відмінністю умов є те, що Польща – парламентська, а Україна – парламентсько-президентська республіка, що може мати вплив на способи і механізми прийняття рішень під час проведення реформ і на те, де будуть центри прийняття рішень.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.

Проведений аналіз дає змогу зробити наступні висновки. По-перше, суть концепції української моделі відповідає моделі місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Польщі. Обидві моделі базуються на принципах підтримки децентралізації владних відносин, а інститут самоврядування є основою політичного устрою, елементом громадянського суспільства. Адміністративно-територіальний устрій України та Польщі майже ідентичні і базуються на трірівневій системі (громада/гміна, район/повіт, область/воєводство).

По-друге, у Польщі реформи адміністративно-територіальна та місцевого самоврядування на базовому рівні (гміни) були розірвані в часі (проводилися у два етапи 1970 та 1990 роки), в Україні ці реформи стартували одночасно. При цьому адміністративно-територіальна реформа на рівні гмін відбулась у Польщі в примусовому порядку, а в Україні – на основі принципу добровільності.

По-третє, на відміну від Польщі, де успішне впровадження реформи децентралізації значною мірою завдячувало наявності «єдиного центру реформ» із представників парламенту, уряду, експертів та неурядових організацій, в Україні наявна значна кількість центрів управління реформами, які слабо координують свою діяльність.

Напрямами подальших досліджень є узагальнення досвіду окремих європейських країн щодо вдосконалення фінансового забезпечення системи територіального самоврядування та досягнення фінансової самодостатності територіальних громад.

Список використаних джерел:

1. Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Школик А.М. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Київ : Центр політико-правових реформ, 2012. 212 с.
2. Горжелак Г.В. Децентралізація територіальної організації в Польщі. URL: www.largis.ldp.lviv.ua/ukraine/documu.htm (дата звернення: 20.04.2019).
3. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення: 21.04.2019).
4. Європейська хартія місцевого самоврядування : Закон України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 22.04.2019).
5. Імельчик Б.В. Польський досвід децентралізації. Фонд розвитку місцевої демократії. Варшава. 2003. С. 1-49. URL: http://msps.su/files/2011/11/Oпыт-decentralizacii-wlastii-w-Polshe_MSagan.pdf (дата звернення: 23.04.2019).
6. Казюк Я.М. Моделі державного управління міжбюджетними відносинами у розвинених країнах світу: уроки для України. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2013. № 1. С. 96-99.
7. Конституція Польської Республіки. URL: http://pravo.org.ua/img/books/files/1525439592pol_const_new_a5_web.pdf (дата звернення: 22.04.2019).
8. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 22.04.2019).
9. Малиновський В.К. Уроки польської адміністративно-територіальної реформи для України. *Державне та муніципальне управління в умовах політико-адміністративної реформи* : матеріали наук.-практ. конф. (Луцьк 17–18 травня 2007 р.). Луцьк : Волинська обласна друкарня, 2007. С. 15-18.
10. Марчук М.І. Територіальне самоврядування республіки Польща у контексті європейської. *Форум права*. 2011. № 1. С. 624-628.

11. Міністерство фінансів Республіки Польща. URL: <https://www.mf.gov.pl> (дата звернення: 23.04.2019).

12. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проект Закону України від 01.07.2015 р. № 2217а. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (дата звернення: 21.04.2019).

13. Про перфектив : Проект Закону України від 16.11.2015 р. *Міністерство економічного розвитку і торгівлі України*. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/prefekti-16.11.pdf> (дата звернення: 23.04.2019).

References:

1. Boryslavskaya O.M., Zaverukha I.B., Shkolik A.M. (2012), Decentralizaciya publichnoyi vladi: dosvid yevropejskih krayin ta perspektivi Ukrayini [Decentralization of public authority: experience of European countries and prospects of Ukraine]. Press Centr politiko-pravovih reform, Kyiv, 212 p. [Ukraine].

2. Gorzelak G.V. (2010), Decentralizaciya teritorialnoyi organizaciyi v Polshi [Decentralization of a territorial organization in Poland]. URL: <https://www.largis.ldp.lviv.ua/ukraine/docu.htm> [Ukraine].

3. Derzhavna sluzhba statistiki Ukrayini [The State Statistics Service of Ukraine]. Official site. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> [Ukraine].

4. VRU, Law of Ukraine (1997), Yevropejska hartiya miscevogo samovryaduvannya [Law of Ukraine “European Charter of Local Self-Government”], dated July 15, 1997 No. 452/97-VR. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (related to 22.04.2018) [Ukraine].

5. Imelchik B.V. (2003), Polskij dosvid decentralizaciyi [Polish experience of decentralization]. Press Fond rozvitku miscevoyi demokratiyi, Warsaw. P. 1-49. URL: http://msps.su/files/2011/11/Opyt-decentralizacii-wlastii-w-Polshe_MSagan.pdf [Poland].

6. Kazyuk Y.M. (2013), Modeli derzhavnogo upravlinnya mizhbyudzhethnimi vidnosinami u rozvinenih krayinah svitu: uroki dlya Ukrayini [Models of Public Administration of Intergovernmental Fiscal Relations in Developed Countries: Lessons for Ukraine]. *Journal Teoriya ta praktika derzhavnogo upravlinnya i miscevogo samovryaduvannya* [Theory and Practice of Public Administration and Local Self-Government]. Vol. 1. P. 96-99 [Ukraine].

7. Center for Political and Legal Reforms (2019), Konstituciya Polskoyi respubliki [Constitution of the Polish Republic]. Official site. URL: http://pravo.org.ua/img/books/files/152543952pol_const_new_a5_web.pdf [Ukraine].

8. VRU, Law of Ukraine (1996), Konstituciya Ukrayini [Constitution of Ukraine], dated 26 June 1996 № 254к/96-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (related to: 22.04.2018) [Ukraine].

9. Malinovsky V.K. (2007), Uroki polskoyi administrativno-teritorialnoyi reformi dlya Ukrayini [Lessons from the Polish administrative-territorial reform for Ukraine. State and municipal government in the conditions of political and administrative reform]. Materials of the science-practice conf. Derzhavne ta municipalne upravlinnya v umovah politiko-administrativnoyi reformi [State and municipal government in the conditions of political and administrative reform], Press Volinska oblasna drukarnya. Lutsk. P. 15-18.

10. Marchuk M.I. (2011), “Teritorialne samovryaduvannya respubliki Polsha u konteksti yevropejskoyi praktiki” [“Territorial self-government of the Republic of Poland in the context of the European”]. *Journal Forum prava* [The forum is right]. Vol. 1. P. 624-628 [Ukraine].

11. Ministerstvo Finansiv Respubliki Polsha [Ministry of Finance of the Republic of Poland]. URL: <https://www.mf.gov.pl> [Poland].

12. VRU, Draft Law of Ukraine (2015), Proekt Zakonu Ukrayini Pro vnesennya zmin do Konstituciyi Ukrayini (shodo decentralizaciyi vladi) [Draft Law of Ukraine On Amendments to the Constitution of Ukraine (Regarding the Decentralization of Power)], dated 1 July 2015 № 254к/96-VR. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/prefekti-16.11.pdf> (related to: 21.04.2018) [Ukraine].

13. MER, Draft Law of Ukraine (2015), Proekt Zakonu Ukrayini Pro perfektiv [Draft Law of Ukraine on Perfects], dated 16 November 2015. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/prefekti-16.11.pdf> (related to: 23.04.2018) [Ukraine].



УДК 353.2

DOI <https://doi.org/10.32836/2310-9653-2019-2-100-112>

С. А. Сенча, магістр державного управління,
тимчасово виконуючий обов'язки начальника
управління комунікацій та інформаційної політики
Одеської обласної державної адміністрації,
аспірант кафедри проектного менеджменту
Одеського регіонального інституту державного
управління Національної академії державного
управління при Президентіві України

ДИНАМІКА РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ОДЕСЬКІЙ ОБЛАСТІ

Визначено, що зростання значення інститутів громадянського суспільства у всіх галузях публічного управління – від стимуляції реформ на всіх рівнях, трансформації владних інституцій, прогресу в ніші електронного урядування до забезпечення допомогою соціально незахищених верств населення та внутрішньо переміщених осіб – продукує активний розвиток громадянського суспільства. Процес еволюції громадянського суспільства є одним з основоположних чинників становлення України як держави з європейським вектором розвитку, курсом на високий рівень демократичних цінностей та підвищення рівня консолідації суспільства. Системна державна підтримка розвитку громадянського суспільства реалізує ефективне публічне управління, збільшення обсягу та забезпечення якості суспільних послуг, підвищення ефективності використання бюджетних коштів та скорочення корупційних ризиків, про що свідчить надбання демократичних країн світу.

Ключові слова: громадяни, громадськість, громадянське суспільство, інститути громадянського суспільства, громадські об'єднання, громадські організації.

S. A. Sencha. Dynamics of civil society development in the Odesa oblast

It was determined that the growing importance of civil society institutes in all areas of public administration, from stimulating reforms at all levels, transforming government institutions, progressing in e-government niche to providing socially disadvantaged and internally displaced persons, produces an active development of civil society. The process of evolution of civil society is one of the fundamental factors of the formation of

© С. А. Сенча, 2019

Ukraine as a state with a European vector of development, a course on a high level of democratic values and an increase in the level of society consolidation. System public support for civil society development implements effective public administration, increasing the volume and quality of public services, increasing the efficiency of using budget funds and reduce corruption risks, as evidenced by the achievements of democratic countries in the world.

The purpose of the article is to study the effectiveness of forms and methods of interaction between public authorities and civil society institutions by analyzing the dynamics of civil society development in Odesa oblast.

An analysis of the state of civil society development in Odesa oblast has shown that the civil society institutions of the oblast in recent years have demonstrated their rather active and influential role in implementing positive socio-political changes in the region as a whole and in the territorial communities in particular. However, there are a number of significant issues in the development of civil society in the oblast. In order to solve these problems, the Odessa Regional State Administration has developed the Regional Target Program for Promoting Civil Society Development in Odesa Oblast for 2018–2020, which was approved by the decision of the Odessa Regional Council.

In the context of activating the public, establishing effective interaction of civil society institutions with public authorities on the basis of partnership, the Odessa Regional State Administration, within the framework of the program implementation, achieved certain results in the field of development of civil society in the Odessa oblast, namely: the problems of the development of civil society in the region have been actualized and optimal ways to solve them have been defined; the activity of the civil society institutions of the oblast has been increased through the support of a positive image of active public associations, motivation of civil society institutions to actively cooperate with public authorities on the basis of partnership, including through the development of programs (projects, measures) on the basis of co-financing; positive experience has been widespread and the latest forms and methods of cooperation between public authorities and civil society institutions have been introduced; the qualification of representatives of civil society institutions has been raised regarding the development of bids for participation in project contests, as well as the motivation of public authorities to intensify cooperation with the public, the level of transparency and openness of public authorities.

Regarding this, further research needs to be improved by the existing state mechanism for ensuring the of civil society development by elaborating new forms and methods of interaction between public authorities and civil society institutions in order to stimulate systemic participation of the public in the formation and implementation of state, regional policy and solving issues of local importance.

Key words: citizens, public, civil society, civil society institutions, public associations, public organizations.

Постановка проблеми. Аналіз стану розвитку громадянського суспільства в Одеській області засвідчив, що інститути громадянського суспільства області протягом останніх років демонструють свою досить активну та впливову роль у впровадженні позитивних соціально-політичних змін у регіоні в цілому та територіальних громадах зокрема. Проте в розвитку громадянського суспільства області існує низка суттєвих проблем, а саме:

1) більшість організацій, що зареєстровані в області, поширюють свою діяльність на територію міст обласного значення та рідко охоплюють інші населені пункти; кількість дієвих громадських організацій в більшості районах області недостатня для належного акумулювання і реалізації громадських ініціатив, здійснення громадянського впливу на формування та реалізацію державної та регіональної політики;

2) переважна більшість громадських об'єднань мають професійну та фізкультурно-спортивну спрямованість; найбільш структурованими є ветеранські, профспілкові організації, а також організації, що захищають інтереси інвалідів, чорнобильців, учасників бойових дій; щодо молодіжних та дитячих громадських об'єднань, то їх частка серед інших занадто мала;

3) недостатня кількість активних громадських об'єднань, що спрямовані на захист прав та інтересів населення, а також на територіальний розвиток;

4) існуючий потенціал інститутів громадянського суспільства не повною мірою використовується органами публічної влади для розв'язання територіальних суспільно-значущих проблем; спостерігається формалізований і безсистемний підхід у використанні різноманіт-

них форм залучення громадськості як до формування і впровадження державної та регіональної політики, так і до вирішення питань місцевого значення;

5) активність громадських об'єднань Одеської області є нерівномірною та має переважно ситуаційний характер;

6) інститути громадянського суспільства часто демонструють неготовність до співпраці з органами публічної влади та небажання брати часткову відповідальність за вирішення суспільно-значущих проблем [2].

З метою розв'язання цих проблем Одеською обласною державною адміністрацією була розроблена та затверджена рішенням Одеської обласної ради від 14.03.2018 № 659-VII Регіональна цільова програма сприяння розвитку громадянського суспільства в Одеській області на 2018-2020 роки (далі – Програма) в рамках Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки, затвердженої Указом Президента України від 26.02.2016 № 68/2016 (далі – Стратегія). Щороку розробляються та затверджуються плани заходів щодо реалізації в області зазначеної Стратегії [6].

Практична реалізація Стратегії та формування сучасних підходів до своєчасного корегування стратегічних напрямів та завдань державної політики потребують належної підтримки державою громадських ініціатив, активної взаємодії громадянського суспільства і держави у проведенні реформ у політичній, соціальній, економічній та гуманітарній сферах, а також плідної співпраці з вирішення низки гострих проблем територіального розвитку [4].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У наукових доробках В. Горленка та Ю. Кальниша проаналізовано стан розвитку громадянського суспільства в Україні порівняно з країнами Західної Європи, а також ступінь його відповідності європейським стандартам.

Етапам становлення та розвитку активного громадянського суспільства в Україні, формуванню суспільно-свідомої нації в цілому присвячені роботи О. Власюка, А. Колодій, М. Ставнійчук, Є. Цокур та інших авторів.

Аналізом стану та фундаментальних тенденцій розвитку суспільної активності та громадської самоорганізації, проблемами взаємодії органів державної влади та організацій громадянського суспільства в умовах проведення реформ під тиском зовнішньої агресії, а також вивчення впливу громадськості на формування та реалізацію державної політики займалися О. Балакірева, Т. Бельська, О. Корнієвський, В. Яблонський. Вищезазначеними дослідниками розглянуто основні проблеми розвитку громадянського суспільства України в умовах внутрішніх і зовнішніх загроз, а також участі громадськості в місцевому самоврядуванні та самоорганізації населення.

Мета статті – дослідження дієвості форм та методів взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства шляхом аналізу динаміки розвитку громадянського суспільства в Одеській області.

Виклад основного матеріалу. Якщо на 01.01.2015 в Одеській області було зареєстровано 5289 громадських об'єднань [5], на 01.01.2017-5486 [3], то вже за станом на 01.01.2018 загальна кількість громадських об'єднань в області склала 6014 [2]. Протягом 2018 року було зареєстровано 938 громадських об'єднань [1], загальна кількість яких на 01.01.2019 сягнула 6952, що на 15,6% більше, ніж на початок 2018 року.

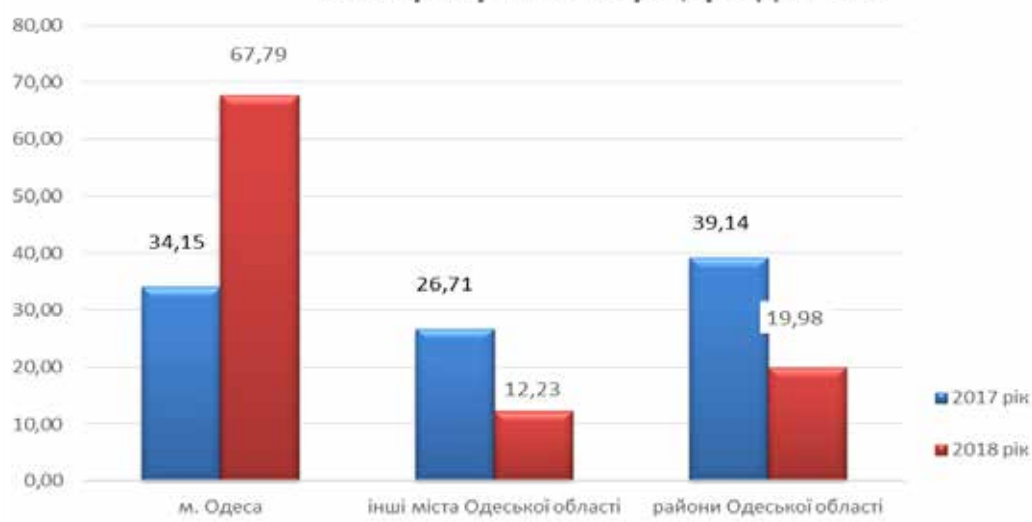
Розподіл кількості громадських об'єднань за видами адміністративно-територіального устрою Одеської області протягом 2018 року докорінно змінився. Спостерігається збільшення майже вдвічі частки їх кількості в м. Одеса та пропорційне зменшення – на районному і міському (міст обласного значення) рівнях.

Розподіл кількості громадських об'єднань за містами обласного значення (далі – міста) і районами Одеської області залишається досить нерівномірним. При цьому значно зросла

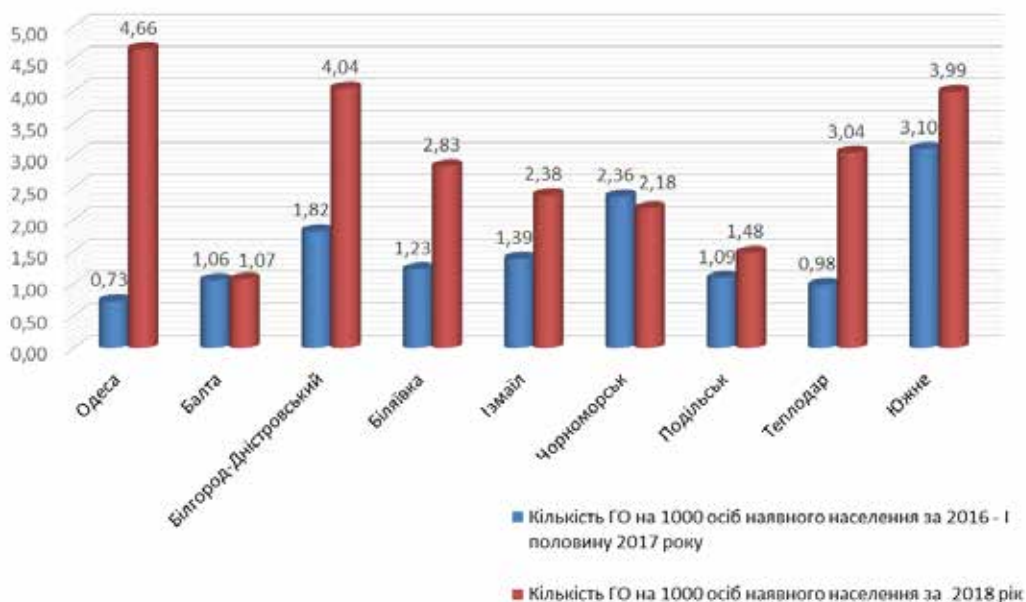
Механізми державного управління

кількість діючих міських громадських об'єднань на 1000 осіб наявного населення у м. Одеса, Білгород-Дністровський, Біляївка та Теплодар, зменшилася – у м. Чорноморськ.

Розподіл ГО за видами АТУ за 2016 - I половину 2017 року та 2018 рік, у відсотках



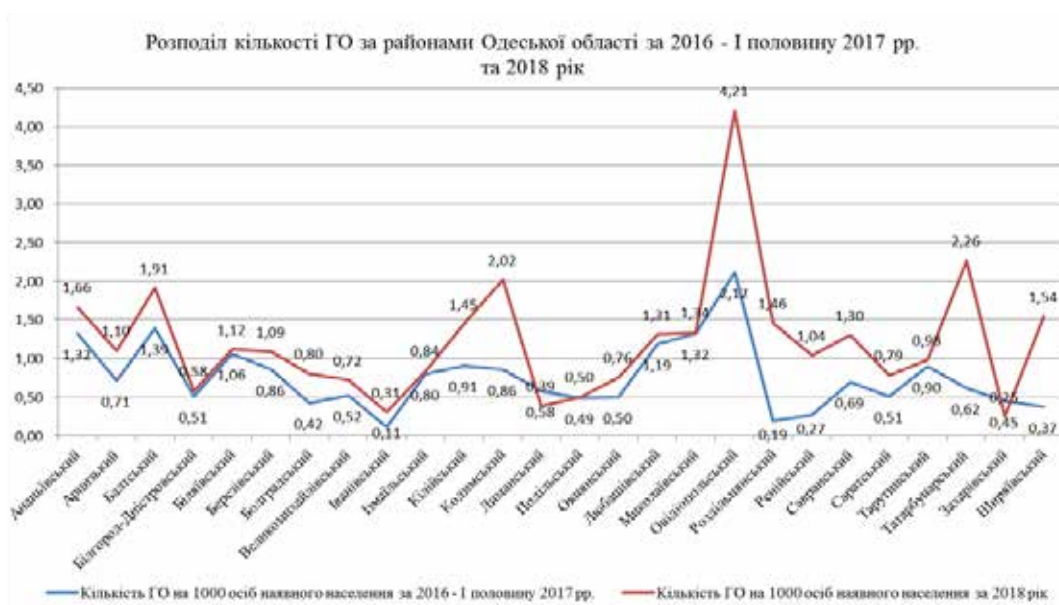
Розподіл кількості ГО за містами Одеської області у 2016 - I половині 2017 рр. та 2018 році



Також значно збільшилася кількість діючих районних громадських об'єднань на 1000 осіб наявного населення в Кілійському, Кодимському, Овідіопольському, Роздільнянсько-

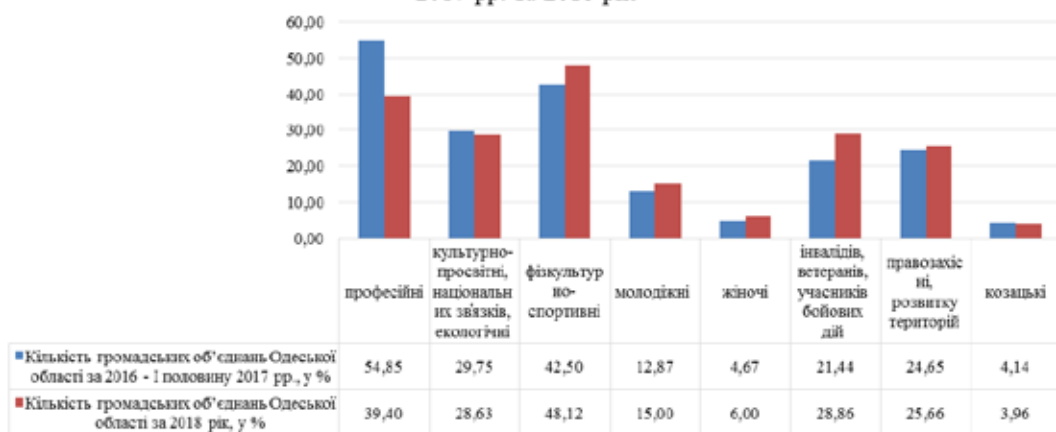
Механізми державного управління

му, Ренійському, Савранському, Тагарбунарському та Ширяївському районах, зменшилася – в Захарівському та Лиманському районах.



За 2018 рік зменшилася кількість професійних, культурно-просвітніх, національних, екологічних та козацьких об'єднань. Проте збільшилась кількість фізкультурно-спортивних, молодіжних, жіночих, правозахисних громадських об'єднань та таких, що спрямовані на розвиток певних територій, а також об'єднань інвалідів, ветеранів, учасників бойових дій.

Кількість громадських об'єднань Одеської області за 2016 - I половину 2017 рр. та 2018 рік

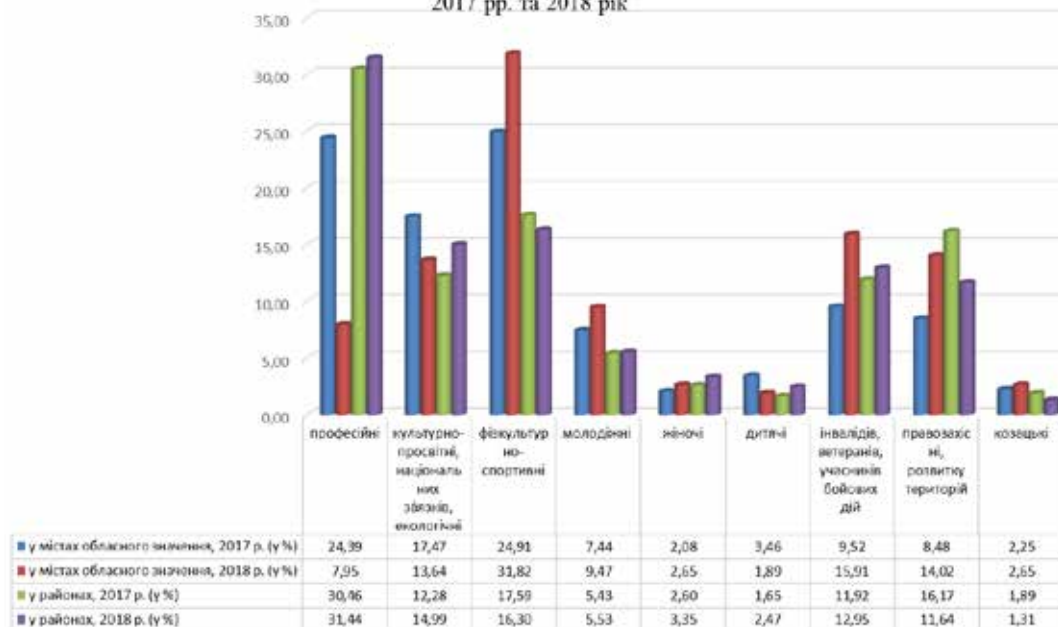


Частка професійних, жіночих громадських об'єднань районів області залишається більшою, ніж у містах обласного значення, а частка фізкультурно-спортивних, молодіжних та козацьких об'єднань районів – меншою. Проте частка культурно-просвітніх, національних, екологічних та дитячих громадських об'єднань районів області збільшилася в порівнянні з містами

Механізми державного управління

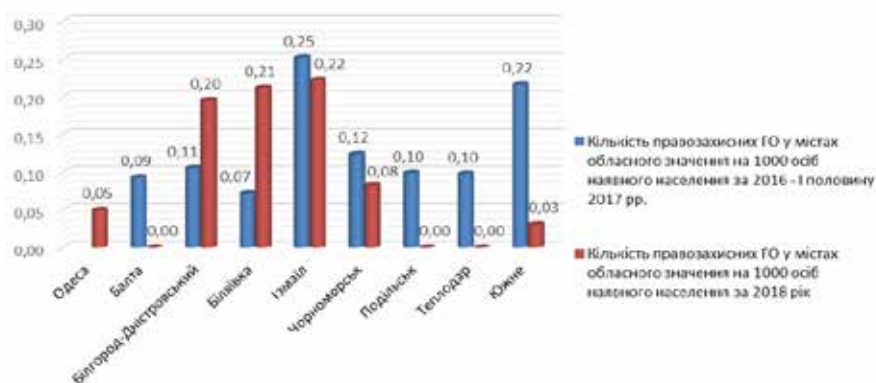
обласного значення, а частка об'єднань інвалідів, ветеранів, учасників бойових дій, правозахисних громадських об'єднань і таких, що спрямовані на розвиток територій, – зменшилася.

Кількість громадських об'єднань Одеської області за напрямками за 2016 - I половину 2017 рр. та 2018 рік



Протягом 2018 року кількість правозахисних громадських об'єднань та об'єднань, що спрямовані на вирішення проблем територіального розвитку, значно збільшилася в мм. Білгород-Дністровський, Біляївка, декілька зменшилася – в мм. Ізмаїл та Чорноморськ. У решти міст обласного значення спостерігається значне падіння кількості зазначених об'єднань.

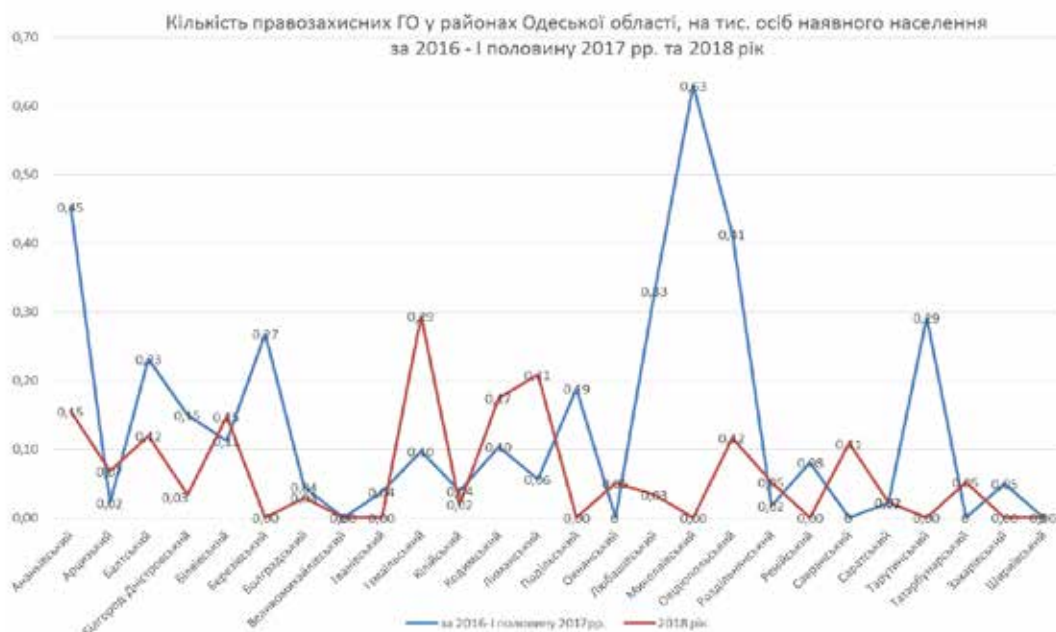
Кількість правозахисних ГО у містах обласного значення за 2016 - I половину 2017 рр. та 2018 рік, на 1000 осіб наявного населення



Збільшення кількості громадських об'єднань, що спрямовані на захист прав та інтересів населення, а також територіальний розвиток, спостерігається в Арцизькому, Біляївському,

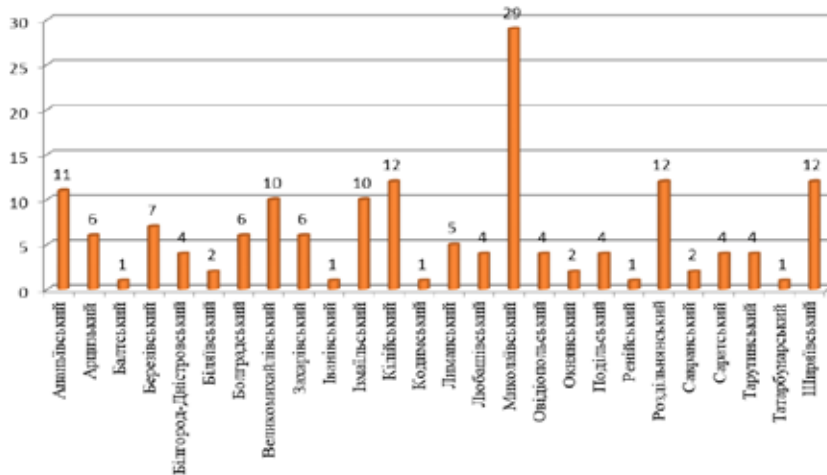
Механізми державного управління

Ізмаїльському, Кодимському, Лиманському, Окнянському, Роздільнянському, Савранському та Татарбунарському районах. У решти районів області спостерігається значне зниження кількості об'єднань зазначеного спрямування.



Протягом 2018 року в більшості районів області консультації з громадськістю, як і в минулі роки, мали несистемний та епізодичний характер. Кількість громадських рад в районах області збільшилася з 14 до 25 (не утворено лише в Савранському районі).

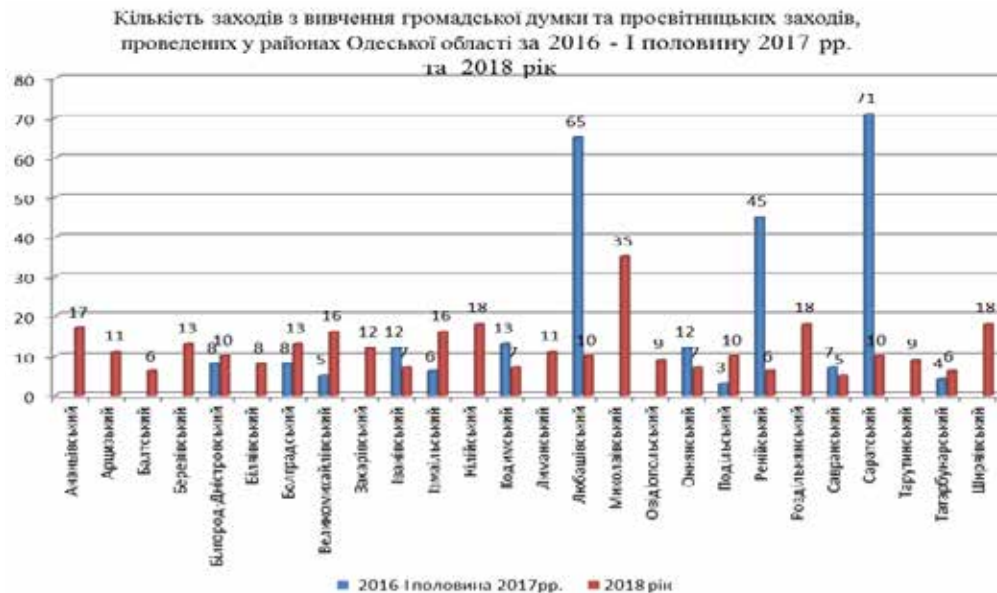
Кількість консультацій з громадськістю за 2018 рік, проведених у районах Одеської області



У 2018 році в половині районів області (13 районів) тільки-но було започатковано проведення просвітницьких заходів щодо розвитку громадянського суспільства та дослідження громадської дум-

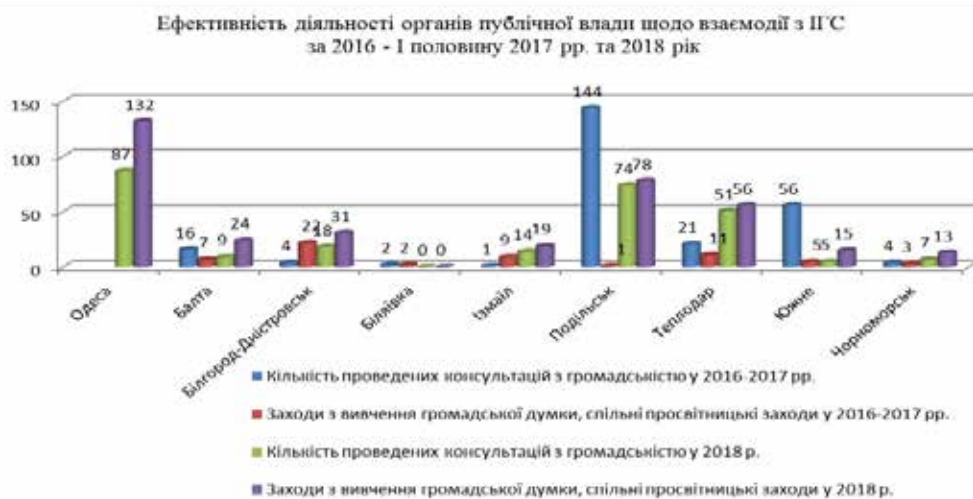
Механізми державного управління

ки. Серед районів, які проводили зазначені заходи в попередні роки, збільшилась їх кількість у шести районах: Білгород-Дністровський, Болградський, Великомихайлівський, Ізмаїльський, Подільський та Титарбунарський, у решті районів – зменшилася, при цьому значне падіння кількості цих заходів (більше ніж у 6 разів) спостерігається в Любашівському, Ренійському та Саратському районах.



Кількість консультацій з громадськістю зменшилася у 4 містах обласного значення, при цьому у м. Южне – більш ніж у 5 разів. У решті міст простежується стійка тенденція щодо їх збільшення. Також спостерігається тенденція збільшення кількості просвітницьких заходів та досліджень громадської думки за зазначений період в усіх містах, крім м. Біляївка, де практично ця робота протягом останніх трьох років не проводиться.

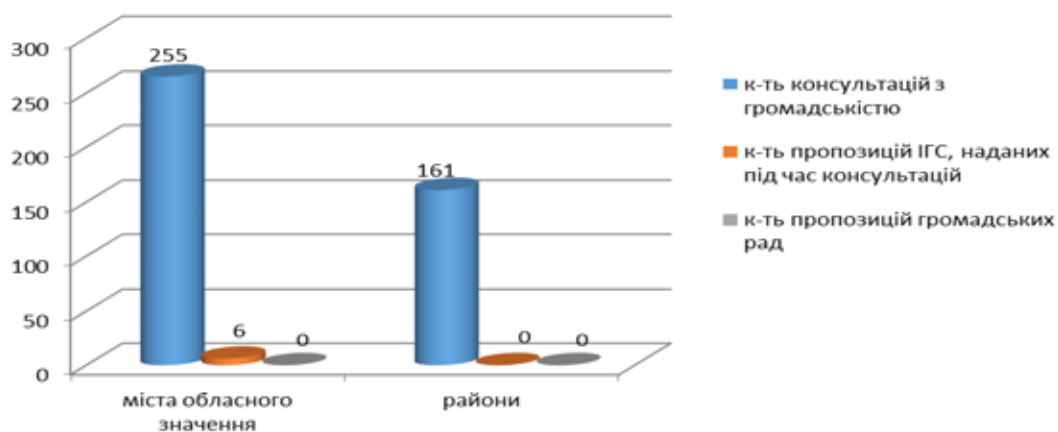
Громадську раду утворено в 1 місті обласного значення (Теплодар).



Механізми державного управління

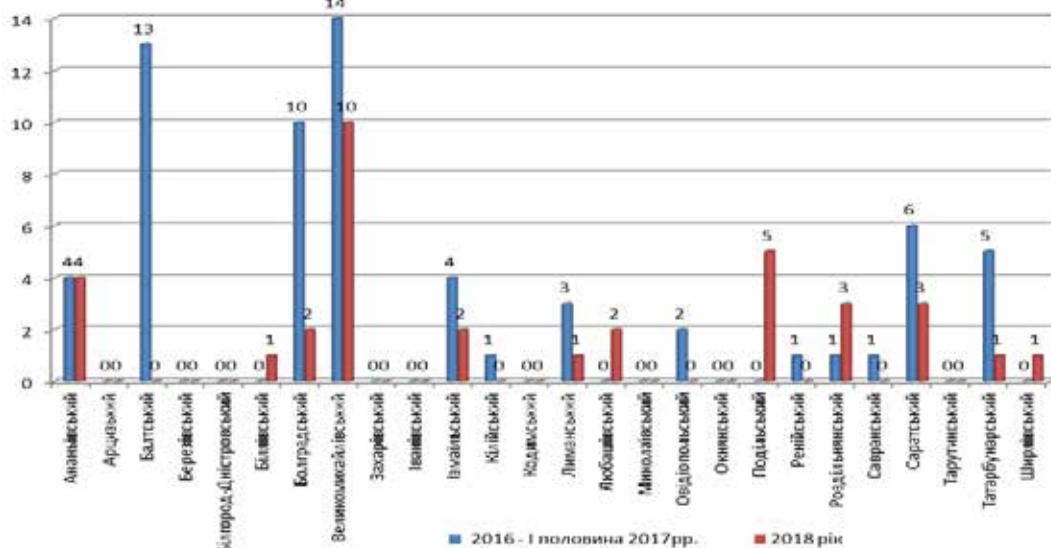
Проте за звітний період у результаті 255 консультацій із громадськістю, проведених у містах обласного значення, отримано лише 6 пропозицій від інститутів громадянського суспільства та не отримано жодної від громадських рад; у результаті 161 консультації, проведеної в районах області, не отримано жодної пропозиції від громадських об'єднань та громадських рад.

Ефективність консультацій з громадськістю за 2018 рік



Кількість програм (проектів, заходів), виконаних (реалізованих) інститутами громадянського суспільства в районах Одеської області за рахунок коштів місцевих бюджетів, знизилася з 65 до 35, що свідчить про відсутність або недовість районних програм сприяння розвитку громадянського суспільства. У 4 районах області реалізація таких проектів відбулася вперше, в 9 зазначена діяльність не проводилася взагалі.

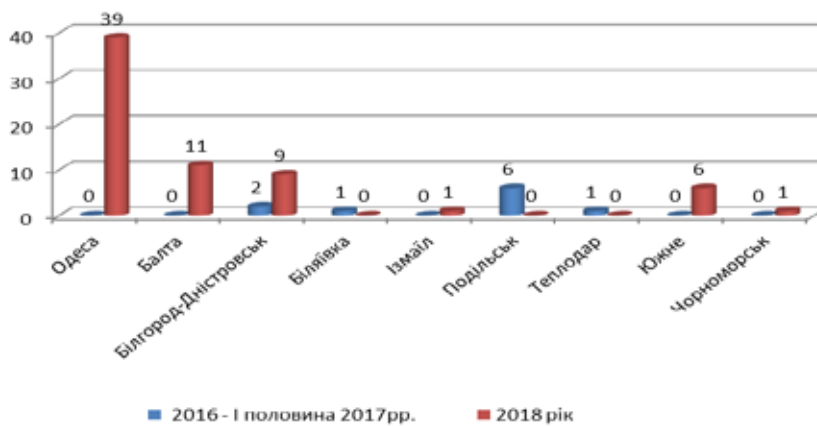
Кількість програм (проектів, заходів), реалізованих інститутами громадянського суспільства за рахунок коштів місцевих бюджетів за 2016 - I половину 2017 рр. та 2018 рік



Механізми державного управління

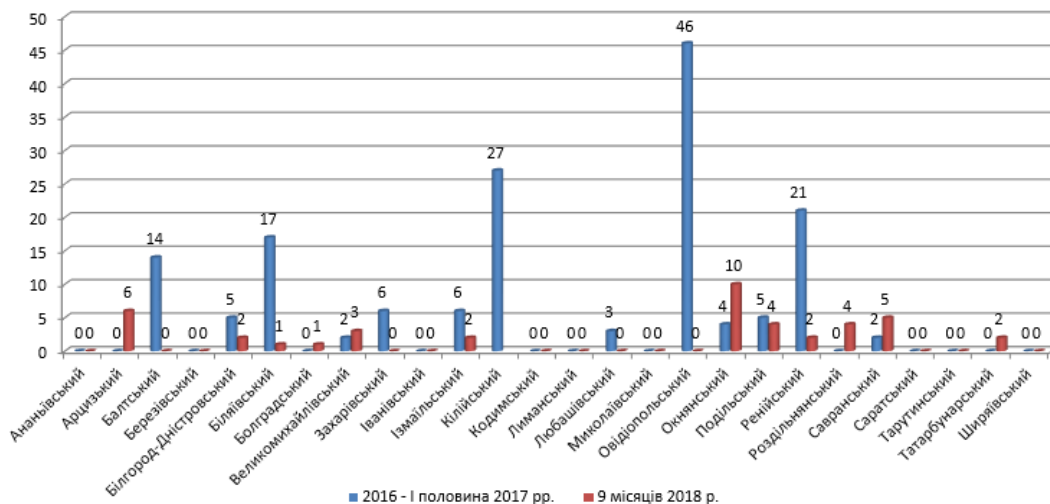
У містах обласного значення кількість програм (проектів, заходів), виконаних (реалізованих) інститутами громадянського суспільства за рахунок коштів місцевих бюджетів, збільшилася з 10 до 67. У 3 містах обласного значення зазначена діяльність не проводилася протягом звітного періоду (мм. Біляївка, Подільськ, Теплодар).

Кількість програм (проектів, заходів), реалізованих інститутами громадянського суспільства за рахунок коштів місцевих бюджетів у містах обласного значення за 2016 - I половину 2017 рр. та 2018 рік



Кількість публічних (масових) акцій, організованих інститутами громадянського суспільства в районах Одеської області, знизилася з 158 до 42, що свідчить про налагодження дієвої взаємодії між органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства, виходження ними більш ефективних форм і методів спільного розв'язання проблем регіонального та місцевого значення. Взагалі не проявили активності в організації публічних (масових) акцій громадські об'єднання 9 районів.

Кількість проведених акцій, організованих інститутами громадянського суспільства за 2016 - I половину 2017 рр. та 9 місяців 2018 р.

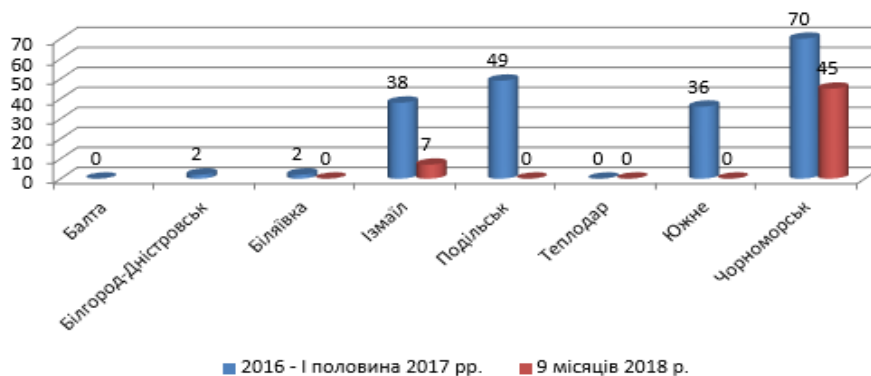


Механізми державного управління

У містах обласного значення (крім обласного центру) кількість публічних (масових) акцій, організованих інститутами громадянського суспільства, знизилася з 197 до 52.

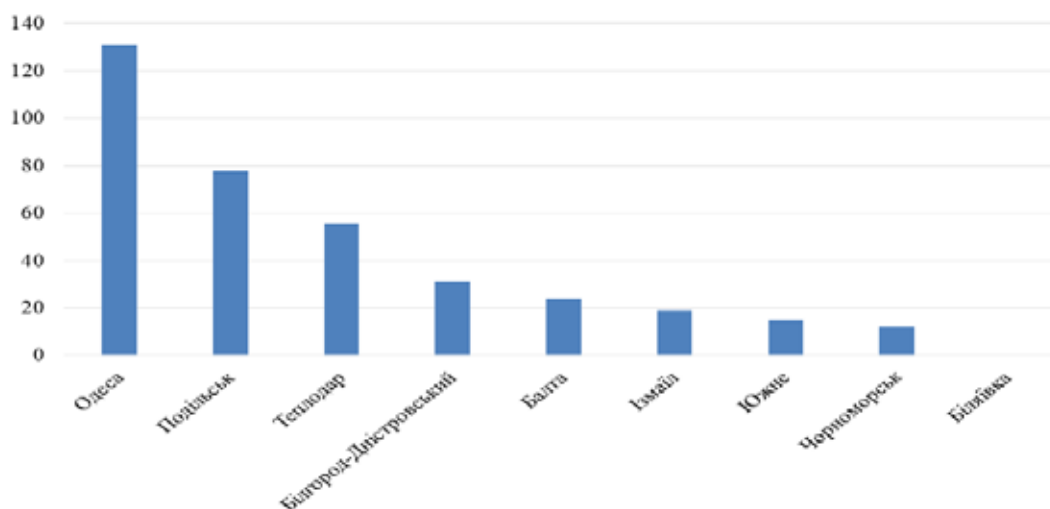
Більшу активність систематично проявляють громадські об'єднання м.м. Чорноморськ, Подільськ, Ізмаїл та Южне.

Кількість проведених акцій, організованих інститутами громадянського суспільства у містах обласного значення за 2016 - I половину 2017 рр. та 9 місяців 2018 р.

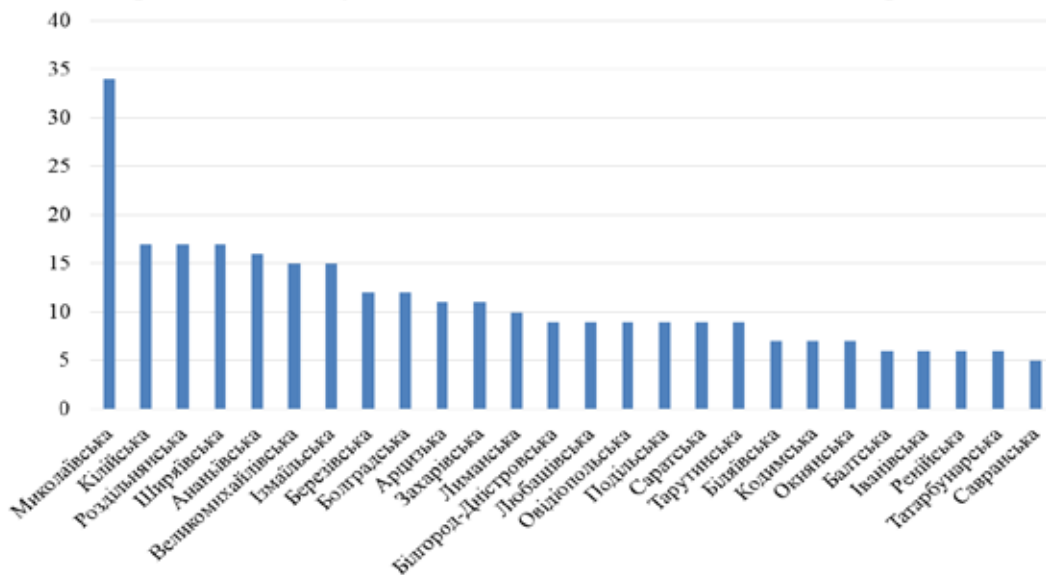


За результатами моніторингу виконання Регіональної цільової програми сприяння розвитку громадянського суспільства в Одеській області на 2018-2020 роки, затвердженої рішенням Одеської обласної ради від 14.03.2018 № 659-VII (зі змінами), визначено рейтинг районних державних адміністрацій, виконавчих комітетів рад міст обласного значення за напрямом «співпраця з громадськістю».

РЕЙТИНГ
виконкомів рад міст обласного значення Одеської області за напрямом «співпраця з громадськістю» за результатами виконання у 2018 році Регіональної цільової програми сприяння розвитку громадянського суспільства в Одеській області на 2018-2020 роки



РЕЙТИНГ
районних державних адміністрацій Одеської області за напрямом
«співпраця з громадськістю» за результатами виконання у 2018
році Регіональної цільової програми сприяння розвитку
громадянського суспільства в Одеській області на 2018-2020 роки



Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. У розрізі активізації громадськості, налагодження дієвої взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами публічної влади на засадах партнерства Одеською обласною державною адміністрацією в рамках виконання Програми досягнуто певні результати у сфері розвитку громадянського суспільства в Одеській області, а саме:

- 1) актуалізовано проблеми розвитку громадянського суспільства області та визначено оптимальні шляхи їх вирішення;
- 2) підвищено активність інститутів громадянського суспільства області через підтримку позитивного іміджу активних громадських об'єднань, мотивацію інститутів громадянського суспільства до активної співпраці з органами публічної влади на засадах партнерства, в тому числі шляхом розроблення програм (проектів, заходів) на умовах спільного фінансування;
- 3) активізовано участь громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, вирішенні питань місцевого значення;
- 4) підвищено потенціал представників інститутів громадянського суспільства, зокрема шляхом формування знань і вмінь щодо новітніх форм і методів співпраці з органами публічної влади;
- 5) поширено позитивний досвід та впроваджено новітні форми і методи співпраці органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства;
- 6) підвищено кваліфікацію представників інститутів громадянського суспільства щодо розроблення конкурсних пропозицій для участі в конкурсах проектів, а також мотивацію органів публічної влади до активізації співпраці з громадськістю, рівень прозорості та відкритості діяльності органів публічної влади.

З огляду на це подальших наукових досліджень у перспективі потребує вдосконалення діючого державного механізму забезпечення розвитку громадянського суспільства шляхом

Механізми державного управління

розроблення нових форм і методів взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства з метою стимулювання системної участі громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, вирішенні питань місцевого значення.

Список використаних джерел:

1. Показники Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України (ЄДР-ПОУ) Головного управління статистики в Одеській області. URL : <http://od.ukrstat.gov.ua/EDRPOU/pokaznuk/01.01.2019.htm> (дата звернення : 03.03.2019).
2. Регіональна цільова програма сприяння розвитку громадянського суспільства в Одеській області на 2018-2020 роки. URL : <https://oda.odessa.gov.ua/statics/pages/files/5af97797d09dc.pdf> (дата звернення : 03.03.2019).
3. Реєстр громадських об'єднань. URL : <http://rgo.informjust.ua/> (дата звернення : 03.03.2019).
4. Сенча С. Сучасні тенденції і проблеми розвитку громадянського суспільства в Одеській області. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ*. 2017. Вип. 3 (71). С. 110-118.
5. Стратегія економічного та соціального розвитку Одеської області до 2020 року (актуалізована). URL : <http://oblrada.odessa.gov.ua/wp-content/uploads/32-VII.pdf> (дата звернення : 03.03.2019).
6. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016. *Офіційний вісник Президента України*. 2016. 03 бер. № 7. С. 32.

References:

1. *Pokaznyky Yedynoho derzhavnoho reiestru pidpriemstv ta orhanizatsiy Ukrainy (Ye-DRPOU) Holovnoho upravlinnia statystyky v Odeskiy oblasti* [Indicators of the Unified state register of enterprises and organizations of Ukraine (USREOU) of the Main department of statistics in Odesa oblast]. URL: <http://od.ukrstat.gov.ua/EDRPOU/pokaznuk/01.01.2019.htm> [Ukraine].
2. *Rehionalna tsilova prohrama spriannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Odeskiy oblasti na 2018-2020 roky* [Regional target program for promoting civil society development in Odesa oblast for 2018-2020]. URL: <https://oda.odessa.gov.ua/statics/pages/files/5af97797d09dc.pdf> [Ukraine].
3. *Reiestr hromadskykh obiednan* [Register of public associations]. URL: <http://www.rgo.informjust.ua/> [Ukraine].
4. Sencha S. (2017). “*Suchasni tendentsii i problemy rozvytku hromadianskoho suspilstva v Odeskiy oblasti*” [“Current trends and problems of civil society development in the Odesa oblast”], journal *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia: zb. nauk. pr. ORIDU* [Actual problems of public administration: collection of scientific works of ORIPA], vol. 3 (71), pp. 110-118 [Ukraine].
5. *Stratehiia ekonomichnoho ta sotsialnoho rozvytku Odeskoi oblasti do 2020 roku (aktualizovana)* [Strategy of economic and social development of Odesa oblast up to 2020 (actualized)]. URL: <http://oblrada.odessa.gov.ua/wp-content/uploads/32-VII.pdf> [Ukraine].
6. Prezydent Ukrainy (2016), *Pro spriannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini* [About promoting civil society development in Ukraine], the order of the President of Ukraine dated February 26, 2016 No. № 68/2016. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/68/2016> [Ukraine].

В. О. Щербак, аспірант кафедри
регіонального управління, місцевого
самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління
при Президентіві України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ РІЗНИМИ РІВНЯМИ ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Система законодавства у сфері державної регіональної політики була сформована протягом 2005-2015 років і складається з цілої низки законів загального та спеціального регулювання. Ідеологія єдності українського простору та регіонального розвитку визначається на конституційному рівні через норми-принципи, закладені у Конституції України. У статті розглядаються питання нормативно-правового забезпечення взаємодії між різними рівнями врядування в Україні в аспекті впровадження механізмів багаторівневого територіального управління. Визначено, що в Україні загалом створено нормативно-правову базу для дієвого розвитку регіонів, однак вона потребує систематизації та впорядкування, оскільки питання взаємодії між різними рівнями влади досі залишаються остаточно не врегульованими. Перспективами подальших досліджень є формування науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення законодавства, яке регламентує питання планування та реалізації стратегій розвитку регіонів.

Ключові слова: нормативно-правова база, стратегічне планування, місцеве самоврядування, регіональне управління, державне управління.

V. O. Shcherbak. Legal providing of interaction between different levels of government in Ukraine

The system of legislation in the field of state regional policy was formed during 2005–2015 and consists of a number of laws of general and special regulation. The ideology of the unity of the Ukrainian space and regional development is determined at the constitutional level through the norm-principles laid down in the Constitution of Ukraine. The article deals with the issues of normative-legal provision of interaction between different levels of government in Ukraine in terms of implementation of mechanisms of multi-level territorial management. It is determined that in Ukraine, in general, a regulatory framework was created for the efficient development of the regions, but it needs to be systematized and streamlined, since the issues of interaction between different levels of government remain unresolved. Prospects for further research are the formation of scientifically substantiated proposals for the improvement of legislation that regulates the planning and implementation of regional development strategies. The achievement of balanced communication in the system of multilevel governance is possible only if systemic coordination of actions of executive authorities, local authorities at all levels, representatives of business and civil society is possible. The horizontal coordination of actions of state authorities that have an impact on regional development as well as the introduction of multi-level vertical management, which should facilitate synchronization of actions of central and local executive authorities, local governments in the field of regional and local development, becomes determinative.

Key words: legal framework, strategic planning, local self-government, regional administration, public administration.

Постановка проблеми. Людиноцентрична модель побудови сучасного українського суспільства означає відповідність нормативно-правового забезпечення державного управління потребам у забезпеченні прав та свобод людини і громадянина.

Правова доктрина Європи на сучасному етапі розвитку інституту публічної адміністрації визнає основоположним конституційний принцип верховенства права. У зв'язку з цим

© В.О. Щербак, 2019

важливим є осучаснення конституційних норм України, зокрема, в частині визначення засад місцевого та регіонального самоврядування, адміністративно-територіального устрою тощо.

Однією з найвагоміших реформ, розпочатих в Україні протягом останніх років, є реформа з децентралізації влади. По всій країні почали утворюватися об'єднані територіальні громади, на місцевих виборах обрано депутатів, сільських, селищних, міських голів, проведено децентралізацію фінансів.

Для завершення процесу децентралізації необхідно не лише внести зміни в низку нормативно-правових актів та забезпечити їх реалізацію центральними органами виконавчої влади, але й провести значний обсяг роботи самими органами місцевого самоврядування, які мають надавати весь комплекс необхідних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню нормативно-правового забезпечення розвитку регіонів та взаємодії між різними рівнями врядування присвячено фундаментальні дослідження таких вітчизняних науковців, як З. Варналій, М. Долішний, О. Черевко, О. Берданова, В. Вакуленко, В. Куйбіда, Н. Сментина та інші. Більшість українських науковців, оцінюючи політику держави щодо правового регулювання зв'язків між учасниками управління, зазначають на необхідності застосування науково обгрунтованої державної політики структурних зрушень. Водночас дослідження цих робіт продемонструвало, що мають місце немало дискусійних питань, які відображають недостатній ступень опрацювання цієї проблеми. Наслідком цього є безсистемність під час формування стратегій регіонального розвитку та слабка ефективність моніторингу їх реалізації.

Мета статті – дослідження законодавства регіонального розвитку в контексті багаторівневого управління з метою запровадження механізму взаємодії всіх суб'єктів державної регіональної політики в процесі її формування та реалізації.

Виклад основного матеріалу. Останнім часом все більшого розуміння та підтримки набуває комплексний підхід до правового регулювання діяльності у певних сферах, галузях або до вирішення загальнодержавних, регіональних і місцевих проблем у формі систем взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих нормативно-правових документів, що утворюють інтегроване правове поле цієї діяльності. Такий підхід орієнтований на наближення нормативно-правових рішень до управління та широке застосування інформаційних і комп'ютерних технологій підтримки цих рішень.

Важливим фактором у цьому аспекті є посилення правового супроводу для забезпечення ефективного функціонування інституційного, соціального та економічного середовища на регіональному та місцевому рівнях для економічного зростання територій та підвищення рівня добробуту населення, що, відповідно, вимагає еволюції інституційної моделі формування та реалізації державної регіональної політики, яка сприяє створенню та стійкому функціонуванню середовища, сприятливого для впровадження місцевих і регіональних ініціатив.

Запровадження механізму сильної та гнучкої координації всіх суб'єктів державної регіональної політики в процесі її формування та реалізації, взаємоузгодження регіональної політики з політикою розвитку окремих галузей та сфер. Така координація повинна забезпечувати синхронізоване стратегічне прогнозування та планування регіонального розвитку на всіх територіальних рівнях, узгоджене законодавче забезпечення процесів планування, а також упровадження властивого кожному суб'єкту регіональної політики інструментарію впливу на регіональний розвиток.

Результатом заходів, здійснених для досягнення цієї мети, буде підвищення рівня розвитку регіонів, їх економічної активності, формування економіки на більш досконалій технологічній основі, створення механізму поширення процесу розвитку з центрів економічного зростання, якими будуть переважно міста – обласні центри, міста обласного значення, на інші

Механізми державного управління

території, що дасть можливість задіяти внутрішні фактори розвитку адміністративних центрів районів, малих міст і сільських населених пунктів.

Це можливо лише за умови системної координації дій органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування на всіх рівнях, представників бізнесу та громадянського суспільства. Визначальним стає як горизонтальна координація дій органів державної влади, які мають вплив на регіональний розвиток, так і запровадження багаторівневого вертикального управління, що має сприяти синхронізації дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у сфері регіонального та місцевого розвитку.

Створення чіткої функціональної структури центральних і місцевих органів виконавчої влади для забезпечення державного регулювання регіонального розвитку на всіх територіальних рівнях, координації багаторівневого управління за участю органів місцевого самоврядування, бізнесу, недержавних організацій та населення. Така структура повинна створюватися на основі визначених стратегічних цілей і завдань державної регіональної політики, бути функціонально гнучкою відповідно до потреб регіонального розвитку. Будь-які її зміни повинні бути мотивовані насамперед вимогами щодо створення необхідних умов для стимулювання регіонального та місцевого розвитку.

Законодавчо питання регіональної політики набуло юридичного змісту з дня ухвалення Указу Президента України № 341/2001 «Про Концепцію державної регіональної політики» 25 травня 2001 р. [4].

Загалом цей документ мав більш теоретично-методичний характер і не містив головного – способу його виконання та індикаторів для моніторингу, а механізми реалізації державної регіональної політики не мали інноваційного характеру і адекватного фінансового забезпечення.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2001 р. № 437-р «Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики» затверджено план заходів із реалізації Концепції, який передбачав здійснити цілу низку організаційних заходів і підготувати необхідні проекти законів.

Отже, станом на 24 січня 2011 р. в Україні у сфері регіонального розвитку діють такі закони України, які в тій чи іншій мірі регулюють питання формування та реалізації державної регіональної політики:

- «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» № 2411-VI від 1 липня 2010 р.;
- «Про державно-приватне партнерство» № 2404-VI від 1 липня 2010 р.;
- «Про стимулювання розвитку регіонів» № 2856-IV від 8 вересня 2005 р.;
- «Про державні цільові програми» № 1621-IV від 18 березня 2004 р.;
- «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України» № 1602-III від 23 березня 2000 р.;
- «Про планування і забудову територій» № 1699-III від 20 квітня 2000 р.;
- «Про Генеральну схему планування території України» № 3059-III від 7 лютого 2002 р.

Проте, незважаючи на досить широкий перелік законів у сфері аналізу, система законодавчого забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики відповідно до кращого європейського та світового досвіду так і не створена.

Чинні сьогодні закони ухвалювались у різний час на основі різних концепцій та вирішення локальних завдань, тому не є взаємодоповнюючими та гармонізованими.

Найбільш загально загальні засади регіональної політики визначає Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» № 2411-VI від 1 липня 2010 р.

Найважливішим нормативним актом у сфері регіонального розвитку, що з'явився завдяки плану заходів із реалізації Концепції державної регіональної політики, став Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» № 2850-IV від 8 вересня 2005 р. [3].

Механізми державного управління

Цей Закон залишається чинним і сьогодні, до нього впродовж понад 10 років чинності внесено низку не принципових змін, проте весь потенціал Закону так і не був розкритий через відсутність прогнозованого і прозорого фінансування заходів регіонального розвитку та подолання причин депресивності територій.

Згаданий Закон запроваджував в Україні основи багаторівневого управління – через укладання угоди щодо регіонального розвитку між Урядом України та відповідною обласною радою (Верховною Радою АРК, міською радою Києва, Севастополя).

Проте значного розвитку законодавство в системі багаторівневого управління набуло з прийняттям Закону України «Про засади державної регіональної політики» № 156-VIII від 5 лютого 2015 р. [2].

Цей Закон визначає об'єкти управління – територію регіонів, макрорегіонів, мікрорегіонів і суб'єктів – Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи.

Законом визначено, що у розробленні та забезпеченні реалізації державної регіональної політики беруть участь інші суб'єкти багаторівневого управління: асоціації та інші об'єднання органів місцевого самоврядування, громадські об'єднання, юридичні та фізичні особи, які в комплексі повинні забезпечити створення ефективних механізмів представництва інтересів регіонів на загальнонаціональному рівні і територіальних громад – на регіональному рівні.

У контексті цього законодавчого акта механізмами багаторівневого управління є такі:

- 1) Державна стратегія регіонального розвитку України;
- 2) План заходів із реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України;
- 3) регіональні стратегії розвитку;
- 4) плани заходів із реалізації регіональних стратегій розвитку;
- 5) інвестиційні програми (проекти), спрямовані на розвиток регіонів.

Ключовим урядовим документом, який розроблений з урахуванням законодавства, сьогодні є Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 385 від 6 серпня 2014 р. [5]. Доцільністю підготовки такого стратегічного документа, розробленого відповідно до європейських стандартів, на період, що синхронізується з плановими та бюджетними циклами ЄС, з урахуванням впливу таких світових тенденцій просторового розвитку, яких не уникнути Україні:

- урбанізація, депопуляція села, зміна системи розселення;
- загальна відкритість світу щодо руху робочої сили, що впливає на відтік за межі країни як найбільш інтелектуальних, так і найменш кваліфікованих робочих кадрів;
- фінансово-економічна криза, обмеженість ресурсів (насамперед водних), зростання світової потреби у продовольстві, орієнтація на території, які є найбільшими виробниками продовольства.

З урахуванням зазначеного реалізація Стратегії дасть можливість визначити інтегрований підхід до формування і реалізації механізмів багаторівневого управління, який передбачатиме поєднання таких складових частин:

а) секторальної (галузевої) – підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів шляхом оптимізації і диверсифікації структури економіки, забезпечення ефективної спеціалізації регіонів із пріоритетним використанням власного ресурсного потенціалу;

б) територіальної (просторової) – досягнення рівномірного та збалансованого розвитку територій, розвиток міжрегіонального співробітництва, запобігання поглибленню соціально-

економічних диспропорцій шляхом формування «точок зростання», активізації місцевої економічної ініціативи та зміцнення потенціалу сільської місцевості, забезпечення соціально-економічної єдності і рівномірності розвитку регіонів із метою створення рівних умов для розвитку людини;

в) управлінської – застосування єдиних підходів до формування і реалізації політики регіонального розвитку, створення єдиної системи стратегічного планування та прогнозування розвитку держави і регіонів, оптимізація системи територіальної організації влади.

Питання ефективності здійснення заходів у рамках реалізації Стратегії неможливо розглядати окремо від питання проведення реформи адміністративно-територіального устрою, фіскальної децентралізації, розвитку і стимулювання конкурентних засад економіки, посилення ролі місцевого самоврядування тощо.

Досягнення збалансованого зв'язку в системі багаторівневого управління можливо лише за умови системної координації дій органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування на всіх рівнях, представників бізнесу та громадянського суспільства. Визначальним стає як горизонтальна координація дій органів державної влади, які мають вплив на регіональний розвиток, так і запровадження багаторівневого вертикального управління, що має сприяти синхронізації дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у сфері регіонального та місцевого розвитку.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. На основі проведеного аналізу системи законодавства для багаторівневого управління регіональним розвитком, що склалась, а також практики її застосування можна з впевненістю стверджувати, що прийшла пора здійснити кроки щодо гармонізації цього законодавства, та внести деякі важливі точкові зміни в окремі закони та нормативні акти Уряду, які б мінімізували суб'єктивні фактори за правильного застосування законодавства.

Варто суттєво змінити предмет правового регулювання закону в частині підходів до визначення мети та змісту угод щодо регіонального розвитку, які укладаються між обласною радою та Кабінетом Міністрів України.

Вказані зміни законодавства забезпечать створення чіткої функціональної структури центральних і місцевих органів виконавчої влади для забезпечення державного регулювання регіонального розвитку на всіх територіальних рівнях, координації багаторівневого управління за участю органів місцевого самоврядування, бізнесу, недержавних організацій та населення. Така структура повинна створюватися на основі визначених стратегічних цілей та завдань державної регіональної політики, бути функціонально гнучкою відповідно до потреб регіонального розвитку.

Список використаних джерел:

1. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 липня 2010 р. № 2411-VI. Дата оновлення: 21.09.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (дата звернення: 02.05.2019).
2. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення: 02.05.2019).
3. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV. Дата оновлення: 16.10.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15> (дата звернення: 02.05.2019).
4. Про Концепцію державної регіональної політики : Указ Президента України № 341/2001 від 25 травня 2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2001> (дата звернення: 02.05.2019).

5. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. Дата оновлення: 20.12.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> (дата звернення: 02.05.2019).

6. Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2001 р. № 437-р. Дата оновлення: 25.12.2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/437-2001-%D1%80> (дата звернення: 02.05.2019).

References:

1. VRU, Law of Ukraine (2010), *Pro zasady vnutrishnoi i zovnishnoi polityky* [Law of Ukraine “About the foundations of domestic and foreign policy”], dated July 01, 2010 No. 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (related to: 02.05.2019) [Ukraine].

2. VRU, Law of Ukraine (2015), *Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky* [Law of Ukraine “On the Principles of State Regional Policy”], dated February 05, 2015 No. 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (related to: 02.05.2019) [Ukraine].

3. VRU, Law of Ukraine (2005), *Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky* [Law of Ukraine “On stimulating the development of regions”], dated September 08, 2005 No. 2850-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15> (related to: 02.05.2019) [Ukraine].

4. The President, Decree (2001), *Pro Kontseptsiiu derzhavnoi rehionalnoi polityky* [Decree “About the Concept of State Regional Policy”], dated May 05, 2001 No. 341/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2001> (related to: 02.05.2019) [Ukraine].

5. KМУ (2014), *Derzhavna stratehiia rehionalnoho rozvytku na period do 2020 roku* [State Strategy for Regional Development for the period up to 2020], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated August 06, 2014 No. 385 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> (related to: 02.05.2019) [Ukraine].

6. KМУ (2001), *Pro zakhody shchodo realizatsii Kontseptsii derzhavnoi rehionalnoi polityky* [On Measures to Implement the Concept of State Regional Policy], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated September 13, 2001 No 437 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/437-2001-%D1%80> [Ukraine].

О. І. Юзькова, аспірант
за спеціальністю «Державне управління»
Таврійського національного університету
імені В. І. Вернадського

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ІННОВАЦІЙНОГО ЛІДЕРСТВА В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: МОЖЛИВОСТІ АДАПТАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті узагальнено теоретичні засади та зарубіжний досвід розвитку механізмів інноваційного лідерства в державному управлінні та можливості його адаптації в Україні в умовах реформи державного управління. Робиться спроба обґрунтувати шляхи вдосконалення системи державного управління через визначення механізмів інноваційного лідерства в державному управлінні та їх ролі в підготовці управлінських кадрів. Пропонуються напрями розроблення мотиваційних механізмів для розв'язання проблемних питань державного управління.

Ключові слова: інноваційне лідерство, механізми державного управління, розвиток інноваційного лідерства, зарубіжний досвід.

O. I. Yuzikova. Foreign experience of innovation leadership in public administration: possibilities of adaptation in Ukraine

The article analyzes international experience of implementation innovation leadership mechanisms development in public administration and possibility of its adaptation in Ukraine through public administration reform. There is an attempt to validate the ways of public administration system improvement through definition of innovation leadership mechanisms in public administration and their role in public executives' preparation. There are also directions of motivation mechanisms workout to deal with problematic questions in public administration.

Key words: innovation leadership, innovation leadership in public administration, leadership development mechanisms, international experience.

Постановка проблеми. Глобалізаційні процеси призводять до значного розширення інфраструктури взаємодії зі світом кожної країни, і Україні важливо як своєчасно приєднатися до цих процесів, так і втримати позиції у майбутньому. Необхідною складовою успішної участі в цих процесах є вдосконалення системи державного управління, зокрема введення до системи державного управління механізмів інноваційного лідерства. Оскільки орієнтація на країни з попереднім успішним досвідом є важливою умовою для вдосконалення цієї системи в Україні, метою роботи є огляд кращих практик світового управління з погляду застосування інновацій та механізмів інноваційного лідерства, які можуть бути адаптовані з урахуванням особливостей розвитку нашої країни для впровадження їх в практику українського державного управління.

Проведений аналіз сучасних літературних джерел дає змогу зробити висновок, що в зарубіжній і вітчизняній літературі досі відсутнє усталене визначення інноваційного лідерства, а теоретичні і практичні засади інноваційного лідерства в Україні вивчено не досить. Переважно увага вітчизняних науковців зосереджена на політичному лідерстві та проблематиці лідерства взагалі, не беручи до уваги специфіки саме інноваційного лідерства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню особистісних характеристик інноваційного лідера присвячені праці П. Слоуна (Paul Sloane), Г. Шеффера (Gabriel Sheffer), Д. Стойфера (Dennis Stauffer) та інших учених. Наголос на їхньому ставленні до впровадження інновацій у різних сферах зроблено у працях «Інноваційний лідер: як надихнути команду

© **О. І. Юзькова, 2019**

і породити креативність» (The Innovative Leader: How to Inspire Your Team and Drive Creativity), «Інноваційні лідери в міжнародній політиці» (Innovative Leaders in International Politics), «Думаючи за годинниковою стрілкою: поради інноваційним лідерам у різних сферах» (Thinking Clockwise: A Field Guide for the Innovative Leader).

Інноваційні процеси в державному управлінні вивчають В. Гусев, П. Кох, Р. Фатхутдінов, Х. Хачатурян, Й. Хаукнес та інші. Інноваційна культура державних службовців (що є невіддільною стороною інноваційного лідерства) є також досить новим і маловивченим поняттям. Його щодо державного управління можна знайти в роботах С. Алієвої, В. Долгової, А. Ліпенцева.

Що стосується системи впровадження механізмів розвитку лідерства в систему державного управління, то тут можна виділити наукові праці таких вітчизняних учених, як В. Алексеев, Н. Гончарук, П. Журавльов, В. Олуйко, Т. Пахомова, Л. Пашко, Т. Підлісна, С. Серьогін, І. Сурай та інші. Але питання саме інноваційного лідерства все ще залишається поза межами уваги науковців.

Потреби теорії і практики розвитку механізмів інноваційного лідерства в державному управлінні та можливості його адаптації в Україні в умовах реформи державного управління зумовлюють актуальність ґрунтовного наукового дослідження фундаментальних основ і механізмів інноваційного лідерства в умовах структурних зрушень, що й визначило мету публікації.

Метою статті є висвітлення зарубіжного досвіду розвитку інноваційного лідерства та пошук шляхів його адаптації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Для початку дуже важливо дати визначення того, що саме мається на увазі під поняттям «інноваційне лідерство».

Інноваційне лідерство – це філософія та підхід, який об'єднує різні стилі лідерства щоб вплинути на людей для розроблення креативних ідей, продуктів і послуг. Ключова роль у практиці інноваційного лідерства належить інноваційному лідеру [1]. Доктор Девід Гліддон (Dr. David Gliddon), використовуючи метод Дельфі, розробив модель компетенцій інноваційного лідера та запровадив концепцію інноваційного лідерства в Пенн Стейт Університеті (Penn State University) у 2006 році.

Ця *модель компетенцій інноваційного лідера* визначає та описує три рівні 98 компетенцій, серед яких можна виділити експертні, ключові та додаткові.

Експертні компетенції фокусуються на таких категоріях:

1. Вміння вчитись.
2. Вміння вести за собою групи та команди.
3. Рівень мотивації та енергії.
4. Управління та делегування.

До складу *ключових компетенцій* входять такі:

1. Цікавість.
2. Вміння ідентифікувати інновації.
3. Вміння визначити сильні та слабкі сторони команди.

Додаткові компетенції включають такі:

1. Комунікаційні, міжособистісні навички та емоційний інтелект.
2. Відданість справі та відчуття причетності.
3. Креативність.
4. Владу, політичні погляди та ідентичність ролі.
5. Місію та бачення.
6. Розуміння зовнішнього середовища.

З іншого боку, як зазначає американський теоретик теорії інноваційних змін Е. Роджерс, у процесі будь-якої інновації її учасники підпадають під одну з таких п'яти категорій:

- той, хто народжує інноваційні ідеї;
- той, хто відразу ж підхоплює інноваційні ідеї;

- той, хто належить до більшості, що швидко сприймає інноваційні ідеї;
- той, хто належить до більшості, що повільно сприймає інноваційні ідеї;
- той, хто відстає від процесу впровадження інновацій [2].

Саме ті, хто входить до перших двох категорій, можуть уважатися *інноваційними лідерами*. Їх, на думку Е. Роджерса, є лише 10-15% у кожній професійній сфері, і саме вони рухають галузь уперед, що, у свою чергу, сприяє розвитку держави та її авторитету на міжнародній арені.

У книзі «Лідерство для інновацій: як організувати креативність команди і народжувати ідеї» [3] Дж. Адейр характеризує інноваційного лідера з позицій його здатності підтримувати та впроваджувати інноваційні зміни.

Важливим для різнобічного аналізу феномена інноваційного лідерства та з метою встановлення можливостей адаптації зарубіжного досвіду його розвитку в Україні є визначення поняття механізмів інноваційного лідерства, запропоноване автором статті.

Механізмами інноваційного лідерства пропонуємо називати такі механізми внутрішньої соціально-психологічної організації, управління діяльністю команди, впливу на працівників, які супроводжується зміною уявлень і цінностей останніх, активізації вищих потреб у новаторстві, досягненні, творчості, самоактуалізації. Враховуючи, що механізм управління – це складна управлінська категорія, яка містить відповідні складові (форми і методи впливу), вважаємо за необхідне виділити такі елементи механізмів інноваційного лідерства, а саме: фізичні, інтелектуальні, психологічні, організаційні, комунікаційно-ділові, морально-етичні та інші.

Якщо визначити лідерство як взірць для наслідування, а, відповідно, шлях країн-лідерів – як свідчення правильності вибраного напрямку розвитку, значної актуальності набуває осмислення особливостей механізмів інноваційного лідерства в системі державного управління передових країн світу як складової для вдосконалення системи державного управління в Україні.

Згідно з доповіддю «Глобальний інноваційний індекс» 2018 р. [4], яка була підготовлена спільно Корнельським університетом, школою бізнесу INSEAD та Всесвітньою організацією інтелектуальної власності (ВОІВ), очолюють рейтинг провідних країн-новаторів Швейцарія, Нідерланди, Швеція, Сполучене Королівство та Сінгапур, тоді як Україна посідає поки що 43 сходинку зі 126. Щорічно ГП здійснюється моніторинг приблизно 130 країн згідно з десятками параметрів, від кількості патентних заявок до обсягу витрат на освіту, внаслідок чого директивні органи отримують загальне уявлення щодо динаміки інноваційної активності, яка все більшою мірою стає однією з рушійних сил соціально-економічного росту.

Опублікований рейтинг орієнтується у своїх викладках на такі цілком конкретні суспільно-економічні показники, як політичні структури та інститути, якість «людського капіталу», рамкові умови ведення наукової та проектно-конструкторської роботи, умови функціонування ринкових механізмів, якість ведення бізнесу. Саме з опорою на ці показники, експерти Всесвітньої організації інтелектуальної власності і зробили висновки про глобальне лідерство Швейцарії у сфері інновацій. Цю позицію країна посідає вже 6 років поспіль.

Отже, важливо розглянути деякі параметри того, що саме ці країни роблять для створення умов для розвитку інноваційного лідерства, зокрема, в системі органів державної влади.

Швейцарія. Взагалі, основою інноваційності Швейцарії є можливість цієї країни розвивати науково-дослідницькі та венчурно-впроваджувальні центри та «технопарки» по всій країні, зокрема, завдяки її федералізації. Відбувається це завдяки тісній співпраці вищих навчальних закладів, влади, фінансових інститутів і бізнесу. У Швейцарії велика увага приділяється саме правильному початковому відбору фахівців для роботи в системі органів державної влади.

Відбір людей в систему державного управління в цій країні не базується на іспитах. Кожний рівень муніципального управління наймає людей згідно з місцевими правилами та резюме кандидатів. Відбір відбувається за відкритим конкурсом і співбесідою з майбутнім

Механізми державного управління

прямим керівником. Допустима досить велика свобода дій для державних роботодавців. Єдиним винятком є дипломатична служба на федеральному рівні – туди можна потрапити тільки через досить складний іспит – зазвичай обирають 10-15 кандидатів із 200 кожного року. Для рекрутингу досить часто використовуються соціальні мережі (Facebook, LinkedIn), а також велика кількість спеціалізованих порталів, спеціально для пошуку держслужбовців (Federal jobs portal: www.stelle.admin.ch/stelle/fr/home.html).

Серед інших важливих вимог рекрутерів до чиновників: відповідна посаді освіта, вища освіта (бакалавр, майстер, доктор) чи професійна освіта (CFC, brevet). До необхідних вимог також належать знання національних мов, кожен співробітник муніципалітету має володіти щонайменше 2 мовами (71% німецька, 22% французька, 7% італійська). До уваги приймаються також особисті якості та здатність і бажання постійно навчатись. Ще однією необхідною умовою є проживання в регіоні або обіцянка переїхати.

Кожна адміністрація має HR-офіс. Організація OFPER керує федеральною HR-політикою. Ця організація має 39000 персоналу, з яких приблизно 43% жінок і 57% чоловіків.

Працівники віком від 20 до 49 мають відпустку 5 тижнів, від 50 до 59 – 6 тижнів, від 60 – 7 тижнів. Люди віком старші 65 років працювати на державній службі не можуть. Заробітні плати сплачуються згідно з класами – від мінімальної до максимальної всередині одного класу. Робочий час – від 42 до 43,5 годин на тиждень [5].

Освіту можна отримати в 10 швейцарських університетах, 5 з яких є у списку топ 200 університетів згідно з рейтингом Times (Женева, Лазанья, Берн, Цюрих, Базель). Також популярністю користується спеціалізований інститут публічного адміністрування (IDHEAP). Оцінка ефективності роботи відбувається згідно з такою схемою: маємо 4 ключових стейкхолдери, які створюють процес ефективної державної служби: державний службовець, член уряду, член парламенту та громадянин, а також 6 параметрів, за якими вони оцінюють ефективність державного управління: ефективність, продуктивність, економіка, якість, можливість, прийнятність.



Рис. 1. Оціночний підхід до формування ефективної державної служби

Джерело: [5]

Нідерланди. Важливість людського фактора в державному управлінні підкреслюється знову і знову. До сьогодні постійно підлягало обговоренню те, що реформа уряду, природно, залежить від «якості» чиновників та її адаптації до нових потреб. Розвиток і постійна освіта, тренінгові програми та системи є в самому серці цієї адаптації. Основна орієнтація в системі державного управління Нідерландів із 1814 року була на особисті зв'язки в парі з попередньою освітою (спочатку – юридичною освітою, пізніше – інші дисципліни також) та іспитами, а також додатковими вимогами для більш високих посад.

Утім, подальша освіта та тренінги також мали і мають визначне місце всередині системи. У подальшій освіті та тренінгах розрізняють довгострокові програми, спрямовані на певну кар'єру та короткострокові тренінги для конкретної роботи чи аспекту цієї роботи. І тут також можна бачити досить щільний зв'язок і взаємодію між урядом, університетами та приватними університетами у підготовці держслужбовців [6].

Ще однією дуже важливою рисою політико-адміністративної системи Нідерландів є дуже тісна взаємодія між політиками та чиновниками. Багато політиків мають у своєму бекграунді досвід адміністративної роботи. І навпаки – після завершення політичної кар'єри багато політиків обіймають адміністративні посади на різних рівнях. Такий досвід дає посадовцям можливість детально розуміти позиції своїх колег, що сприяє ефективній взаємодії та утворенню результативних команд у державному управлінні.

Ще одна дуже важлива характеристика державного управління в Нідерландах, яка заслуговує на особливу увагу в рамках теми інноваційного лідерства, – публічність. До 1980 року лише генеральний секретар Департаменту економічних відносин був публічною фігурою. Він регулярно мав писати статті щодо економічного стану країни в одному з найважливіших економічних видань Нідерландів *Economisch Statistische Berichten*. Але в 90-х роках до нього приєдналися найбільш проактивні державні управління, зокрема, з юридичної служби та служби впровадження.

Цей зсув у бік прозорості був насправді частиною більш великої зміни в ролі чиновників найвищих рангів: від них почали очікувати демонстрацію публічного лідерства [7].

Швеція. Швеція вважається однією з найбільш інноваційних і відкритих до співпраці країн світу. Швеція анонсувала себе глобальним лідером змін із просування та підтримання концепції сталого розвитку. Успіх реалізації цієї концепції вимагає координованих і концентрованих зусиль для стимулювання та просування інновацій, які підтримують такий розвиток. Для того щоб досягнути цього успіху, розробляється новий підхід до експериментальної політики розвитку, який вимагає комбінації інновацій та співпраці. Так звані «policy labs» допомагають державним агенціям задовольнити потреби суспільства, успішно вносити регуляторні зміни та фасилітувати інновації, які будуть стимулювати соціальний сталий розвиток.

Місцеві муніципалітети у Швеції – основні надавачі державних послуг. Тут на увагу заслуговують основні 6 принципів державних службовців:

1. Демократія. Вся публічна влада у Швеції надається через людей загальним голосуванням, представницькою демократією та парламентською системою.
2. Публічна влада має суворо дотримуватись закону.
3. Об'єктивність, неупередженість і рівне відношення. Рівність всіх людей перед законом. Державні агенції та суди мають ставитись до всіх людей однаково.
4. Вільне формування думок і свобода висловлення. Шведська демократія основана на вільному формуванні думок.
5. Повага. Публічна влада має бути виконана через повагу до свободи та рівності кожної людини.
6. Ефективність і служіння. Діяльність публічного сектору має бути здійснена так недорого і з максимально можливою якістю, як тільки можливо, враховуючи наявні ресурси. [8]

Сполучене Королівство Великобританії. Механізми інноваційного лідерства в державному управлінні Великобританії мають місію підтримувати, охороняти та покращувати націю, якій вони служать. Кожен чиновник і державний службовець відіграє важливу роль у виконанні цієї місії і, відповідно, покращує життя своїх співвітчизників.

Незважаючи на великі зміни, які мали місце із заснування державної служби 160 років тому, принципи, які підтримують державне управління – відкритий та мерітократичний відбір та ключові цінності об'єктивності, чесності, цілісності та неупередженості – завжди були дотримані. Сьогодні вони залишаються безцінним активом. Не тому, що вони кінцеві самі по собі, але тому, що чесне та економічне адміністрування, сильне моральне обличчя публічного сектору та неупереджена порада надана без страху чи фаворитизму, будують кращий уряд, більш надійне, процвітаюче суспільство та більш безпечне та задовільне життя всіх громадян [9].

Є 5 сфер, які будуть мати найбільший вплив на готовність державних управлінців реагувати на виклики, які Великобританія матиме як зараз, так і в наступні роки:

1. Зробити все можливе, щоб привабити та втримати талановитих і досвідчених людей із різних секторів та всіх прошарків суспільства до державного управління.
2. Будувати кар'єрні тропи, які заохочують широту досвіду та глибину експертизи.
3. Розвивати лідерів світового рівня в державному управлінні, які надихають, надають впевненості та підсилюють.
4. Бути найбільш інклюзивним роботодавцем у Великобританії.
5. Розвивати економічну та гнучку систему винагород, яка допомагає привабити, утримати та розвивати найкращі таланти [9].

Сінгапур. Оскільки Сінгапур – колишня британська колонія, недивно, що лідерські управлінські моделі політичних та адміністративних інститутів Сінгапуру досить тривалий час використовували британський прототип. Але, незважаючи на те, що вплив британського стилю управління все ще відчутний в державному управлінні Сінгапуру, вплив місцевого оточення став більш сильним з 1959 року минулого століття після приходу до влади уряду PAP (People's Action Party). Найважливішою причиною того, що державне управління в Сінгапурі відіграє ефективну роль у національному розвитку, стала зміна у ставленні та поведінці державних управлінців.

Отже, до 1959 року модель державного управління Сінгапуру була під впливом британської моделі політичної нейтральності. Згідно з Кеннетом Кернахамом (Kenneth Kernaghan), професором політичних наук та менеджменту університету Brock, який отримав Vanier Gold Medal за видатний внесок у сферу публічного адміністрування, політична нейтральність – це доктрина, яка вимагає державних службовців не бути залученим до діяльності, яка погіршує чи видається такою, що погіршує можливість дотримуватись демократичної та бюрократичної нейтральності, їх офіційних обов'язків у політично неупереджений спосіб. Він визначає 6 ключових установок традиційної доктрини політичної нейтральності:

1. Політика та стратегія відокремлені від адміністрування для того, щоб політики приймали політичні рішення, а чиновники просто виконували ці рішення.
2. Державні службовці призначаються та просуваються на основі заслуг, а не приєднання чи вкладу до певної політичної партії.
3. Державні службовці не залучаються до партизанської політичної діяльності.
4. Державні службовці не висловлюють публічно свої погляди щодо державної політики чи адміністрації.
5. Державні службовці надають рекомендації своїм міністрам приватно та конфіденційно, і, навпаки, міністри захищають анонімність чиновників, публічно беручи відповідальність за дії департаменту.

6. Державні службовці виконують політичні рішення лояльно, незважаючи на філософію та програми правлячої партії чи власну думку; як наслідок, публічні службовці дотримуються конфіденційності під час терміну перебування на цій посаді через пристойну поведінку та задовільне виконання [10].

Наразі уряд – найбільший роботодавець у Сінгапурі та має заслужену репутацію найбільш ефективної та найменш бюрократичної державної служби у світі. Щороку до цієї служби Сінгапуру приєднуються сотні молодих людей з лідерськими якостями. Але потрапити на державну службу в Сінгапурі не дуже просто. По-перше, необхідно мати дипломи кращих університетів країни. Але з 2017 року ця вимога була трохи полегшена – було наголошено на тому, що державні управлінці мають будувати кар'єру завдяки особистим якостям та праці, а не лише диплому про освіту. На особливу увагу заслуговує корпоративна культура державної служби Сінгапуру – її намагаються зробити «прикольною», схожою до культури, яка панує в інноваційних стартапах, зокрема, завдяки Government Digital Service. Як не дивно, державна служба – одна з перших, яка просуває family-friendly та work-life policies. Серед інших заохочувань для молодих лідерів на державну службу – такі сервіси, як Civil Service Club, де можна обговорити з колегами ситуації, які потребують поради; гнучкий графік роботи, медичне забезпечення та додаткові 4 неоплачуваних тижні по догляду за новонародженою дитиною. Структура заробітної плати дуже конкурентна та є бенчмарком для приватного сектору країни.

Але, з іншого боку, державне управління в Сінгапурі має дуже чітку ієрархію та визначені обов'язки і водночас із вимогами до державних управлінців-лідерів думати out of the box, не менш важливими є вимоги абсолютного дотримання всіх посадових інструкцій та актів і розпоряджень, які забезпечують безперебійність процесу функціонування державного управління.

Також слід звернути увагу на те, що у країнах, які утримують лідерство у світовій економіці й політиці, економічна політика, яка забезпечує інноваційне економічне зростання, характеризується такими рисами, як прогнозування, визначення стратегій і програмування національного економічного і технологічного розвитку на довгострокову перспективу (не менше ніж на 15-20 років); участь у формуванні єдиного світового науково-технічного простору і ринку високотехнологічних товарів; закріплення на ринку високотехнологічної продукції на основі певної технологічної спеціалізації (яка відображає розвиток критичних технологій у цій країні); формування національних інноваційних систем, інтегрованих на міжнародному рівні – такі системи охоплюють увесь комплекс інститутів, що забезпечують генерацію знань та інновацій, розвиток і комерціалізацію нових технологій; активна державна підтримка умов, яка сприяє підвищенню якості людських ресурсів (людського капіталу); тісне співробітництво між бізнесом і державою, активна економічна дипломатія і режим сприяння під час освоєння нових сегментів світового ринку.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Узагальнюючи, можемо зробити висновок, що механізмами інноваційного лідерства в державному управлінні є сукупність мотиваційних, організаційних, правових та економічних засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління і впливу на їх діяльність, що забезпечує взаємоузгодженість інтересів і потреб суспільства та суб'єктів управління.

У статті найбільшу увагу приділено розвитку мотиваційних механізмів інноваційного лідерства в державному управлінні. Цілеспрямований вплив на систему підготовки управлінських кадрів ґрунтується на припущенні, що всі успішні уряди рухаються від традиційної до колаборативної моделі. Але економічна політика, яка забезпечує інноваційне економічне зростання, характеризується такими рисами, як прогнозування, визначення стратегій і програмування національного економічного і технологічного розвитку на довгострокову перспекти-

Механізми державного управління

ву (не менше ніж на 15-20 років). Очікувані характеристики сучасного ефективного державного управління виглядають так:

- орієнтація на ринок і «клієнта»;
- спрощеність та ефективність;
- гнучкість/швидка реакція/менше бюрократії;
- технологічність;
- конкурентність;
- високопродуктивність/організаційна бездоганність.

Враховуючи історію та культуру України, а також теперішню стадію життєвого циклу державного управління країни, роль у підготовці управлінських кадрів зумовлено тим, що елементи вищезазначених механізмів цілком можуть бути успішно застосовані в Україні, а саме:

- створення інноваційної корпоративної культури в державному управлінні;
- розроблення для державних управлінців кар'єрних сходів, які заохочують широту досвіду та глибину експертизи;
- розвиток економічної та гнучкої системи винагород, яка допомагає привабити, утримати та розвивати найкращі таланти;
- розроблення нового підходу до експериментальної політики розвитку, який вимагає комбінації інновацій та співпраці;
- встановлення щільного зв'язку та взаємодії між урядом, університетами та приватними університетами у підготовці держслужбовців;
- розроблення навчальних програм щодо розвитку лідерських якостей у державних управлінців та інше.

Впровадження кожного з цих елементів формування ефективного інноваційного лідера в практичну діяльність вітчизняних органів державного управління може стати предметом подальших наукових розвідок.

Список використаних джерел:

1. Gliddon D.G. Forecasting a competency model for innovation leaders using a modified Delphi technique : Doctoral dissertation ; Pennsylvania State University. University Park, 2006. 179 p.
2. Rogers E. Diffusion of Innovations. 5th ed. New York, 2003. 576 p.
3. Adair J. Leadership for Innovation: How to Organise Team Creativity and Harvest Ideas. Philadelphia : Kogan Page Publishers, 2007. 144 p.
4. Global Innovation Index 2018. Energizing the World with Innovation / eds. : S. Dutta, B. Lanvin, S. Wunsch-Vincent. URL: <https://www.globalinnovationindex.org/gii-2018-report>.
5. Chappellet J.-L. Trends in Swiss Civil Servants Training. *CSPTC 2017*. URL: http://www.csptc.gov.tw/_hrd/2017/images/speech3.pptx.
6. Meer F.M. van der, Kerkhoff A.D.N., Osch D.A.G.T. van. Educating and training civil servants in the Netherlands 1814-2014. *IAS Administrative History Conference*, Corfu, April 26, 2014. Corfu, Greece : IAS Administrative History study group, 2014. P. 20-25.
7. From the active to the enabling state: the changing role of top officials in European nations / eds. : E. Page, V. Wright. Basingstoke : Palgrave Macmillan UK, 2007. 245 p.
8. An Introduction to Shared Values for Civil Servants / Swedish Council for Strategic Human Resources Development. URL: <https://www.his.se/PageFiles/3429/Shared%20Values%20for%20Civil%20Servants.pdf>.
9. Civil Service Workforce Plan 2016–2020 / Civil Service. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/536961/civil_service_workforce_strategy_final.pdf.

10. Quah J.S.N. Transforming the Singapore Civil Service for National Development. *Democratization and Bureaucratic Neutrality* / eds. : H.K. Asmerom, E.P. Reis. New York : St Martin's Press, 1996. P. 294-312.

References:

1. Gliddon, D.G. (2006). Forecasting a competency model for innovation leaders using a modified Delphi technique (Doctoral dissertation). University Park: Pennsylvania State University [in English].
2. Rogers, E. (2003). *Diffusion of Innovations*. 5th ed. New York [in English].
3. Adair, J. (2007). *Leadership for Innovation: How to Organise Team Creativity and Harvest Ideas*. Philadelphia: Kogan Page Publishers [in English].
4. Dutta, S., Lanvin, B., Wunsch-Vincent, S. (eds.) (2018). *Global Innovation Index 2018. Energizing the World with Innovation*. Retrieved from: <https://www.globalinnovationindex.org/gii-2018-report> [in English].
5. Chappelet, J.-L. (2017). Trends in Swiss Civil Servants Training. *CSPTC 2017*. Retrieved from: http://www.csptc.gov.tw/_hrd/2017/images/speech3.pptx [in English].
6. Meer, F.M. van der, Kerkhoff, A.D.N., Osch, D.A.G.T. van. (2014). Educating and training civil servants in the Netherlands 1814-2014. *IAS Administrative History Conference*, Corfu, April 26, 2014. Corfu, Greece: IAS Administrative History study group, pp. 20-25 [in English].
7. Page, E., Wright, V. (2007). *From the active to the enabling state: the changing role of top officials in European nations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan UK [in English].
8. Swedish Council for Strategic Human Resources Development (2017). *An Introduction to Shared Values for Civil Servants*. Retrieved from: <https://www.his.se/PageFiles/3429/Shared%20Values%20for%20Civil%20Servants.pdf> [in English].
9. Civil Service (2016). *Civil Service Workforce Plan 2016–2020*. Retrieved from: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/536961/civil_service_workforce_strategy_final.pdf [in English].
10. Quah, J.S.N. (1996). Transforming the Singapore Civil Service for National Development. *Asmerom H.K., Reis E.P. (eds.). Democratization and Bureaucratic Neutrality*. New York: St Martin's Press, pp. 294-312 [in English].

О. Г. Дейнека, доктор економічних наук,
професор, завідувач кафедри
«Менеджмент і адміністрування»
Українського державного університету
залізничного транспорту

Л. О. Позднякова, доктор економічних наук,
професор, завідувач кафедри
«Економіка, бізнес та управління персоналом
на транспорті» Українського державного
університету залізничного транспорту

О. Л. Скрипінський, радник
міністра інфраструктури України

ТЕОРІЯ, ПРИНЦИПИ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ РИНКУ ТРАНСПОРТНИХ ПОСЛУГ УКРАЇНИ

У статті розглянуто теоретичні, методологічні та прикладні аспекти державного управління та адміністрування ринку транспортних послуг як компонента публічного управління залізничного транспорту України. Зазначено, що одним із завдань державного управління та адміністрування є здатність державного апарату забезпечити відповідну якість як на рівні політичного керівництва, так і на рівні публічного управління і адміністрування, підвищувати його ефективність і результативність не тільки з позицій управлінців, але й усіх громадян держави. Головне завдання держави у сфері функціонування і розвитку залізничного транспорту визначається як створення умов для економічного зростання, підвищення конкурентоспроможності національної економіки і якості життя населення через забезпечення доступу до якісних транспортних послуг. Враховуючи прийнятий напрям реалізації реформ на залізничному транспорті та необхідність інноваційної модернізації галузі, модель державного управління та адміністрування залізниць має враховувати пріоритетні напрями розвитку галузі, розкриваючи інструменти формування стратегічних переваг за такими складниками розвитку, як інноваційно-виробничий, інвестиційний, соціальний, енергетичний, екологічний.

Для усунення головної причини критичного стану транспортної системи України та її подальшого розвитку на інноваційній основі необхідно вдосконалити елементи державного управління та адміністрування, орієнтованого на забезпечення транспортного сектору інвестиційними ресурсами з метою його комплексного розвитку.

Ключові слова: залізничний транспорт, транспортні послуги, державне управління та адміністрування, публічне управління і адміністрування, стратегічний розвиток, інновації, інвестиції, системи управління.

O. G. Deineka, L. O. Pozdnyakova, O. L. Skrypinsky. Theory, principles and practices of public administration and administration of the market of transport services of Ukraine

The article deals with theoretical, methodological and applied aspects of state regulation of the market of transport services as a component of public administration and administration of railway transport of Ukraine. It is noted that one of the tasks of state administration is the ability of the state apparatus to provide appropriate management quality both at the level of political leadership and at the level of public administration and admin-

© О. Г. Дейнека, Л. О. Позднякова, О. Л. Скрипінський, 2019

istration, to increase its efficiency and effectiveness not only from the positions of managers but also all citizens of the state. The main task of the state in the field of functioning and development of rail transport is defined as creating conditions for economic growth, increasing the competitiveness of the national economy and quality of life of the population by providing access to safe and high-quality transport services.

The mechanism of state governance of the railway industry is quite complicated with an extensive system of state regulation bodies, each of which performs appropriate functions. The task of public administration is realized in the processes of the day-to-day functioning of management bodies connected with transport enterprises by management relations. However, national economic glitches remain unresolved, which adversely affect the functioning and development of the railway industry.

Taking into account the adopted direction of implementation of reforms in the railway transport and the need for innovation in the modernization of the industry, the model of state regulation of railways development should take into account the priority directions of the industry development, revealing the tools of forming strategic advantages for such components of development as innovation, production, investment, social, energy, ecological and international.

To eliminate the main reason for the critical state of the transport system of Ukraine and its further development on an innovative basis, it is necessary to formulate a state policy that is oriented towards providing the transport sector with investment resources for the purpose of its integrated development.

The most important strategic direction of state regulation of the development of the railway transport system is balanced development of transport infrastructure.

The scientific views of domestic and foreign scientists on the management of the development of railway transport services are characterized by diversity.

Considering that enterprise managers need serious methodological assistance in making managerial decisions, first of all in the choice of strategic directions of activity, there is a need to develop methodological principles for building a management process for sustainable development of the enterprise.

Key words: state regulation, public administration and administration, transport services, railway transport, strategic development, innovations, investments, management system.

Постановка проблеми. Для сучасного державного управління та адміністрування природним є вплив на нього численних тенденцій і процесів світового розвитку, які сьогодні супроводжуються глибинно суттєвими суспільними змінами. Найбільш відомими є процеси глобалізації, що включає також перехід від державного до публічного управління в сучасних умовах розвитку суспільства в Україні. Проблемою є те що, пріоритети таких політик реалізуються за допомогою державних програм (національні стратегії, державні цільові програми, програми соціально-економічного розвитку, державний бюджет) на певний середньо- або короткостроковий термін. У сучасних умовах процес державного управління повинен бути адаптованим до конкретних умов. Постановка проблеми ґрунтується на своєчасному вдосконаленні наявних принципів і методів державного управління та адміністрування, для цього необхідно визначити понятійний апарат «публічного управління та адміністрування», «процес державного управління та адміністрування» та основні завдання управлінського процесу. Процес державного управління та адміністрування – це сукупність безперервних взаємопов'язаних дій і функцій, що здійснюються органами державної влади та управління та спрямовані на забезпечення досягнення цілей держави. Одним із завдань державного управління та адміністрування є здатність державного апарату забезпечити відповідну якість управління як на рівні політичного керівництва, так і на рівні публічного управління та адміністрування, підвищувати його ефективність і результативність з позицій не тільки управлінців, але й усіх громадян держави. Такий управлінський процес і визначається публічним управлінням та адмініструванням. Державне управління та адміністрування – це сукупність безпосередніх взаємовідносин громадян, публічного та недержавного секторів, це планування і управління загальними справами міста, регіону, країни, це відносини, які включають офіційні інституції, неформальні домовленості, синтезований (людський, інтелектуальний, соціальний) капітал громадян. Як об'єктивна реальність, управління є суспільним явищем, притаманним усім країнам на будь-яких етапах людської цивілізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Велике значення для дослідження механізмів державного регулювання, публічного управління і адміністрування і розвитку вітчизняного залізничного транспорту, підвищення його ефективності та наявних механізмів цього процесу мають наукові праці таких вчених і практиків, як В. Развадовський [6; 7], В. Марущак [8], В. Сущенко [9], О. Скворцова [10], М. Сінгаєвська [11], Р. Шакуров [12], В. Шепель [13] та інших.

В. Шепель, розглядаючи управління як управлінську діяльність, як низку рішень, що приймаються, звертає свою особливу увагу на те, що такі рішення мають бути морально обґрунтованими [13, с. 41]. Така позиція була підтримана багатьма дослідниками, які виступили проти абсолютизації технологічного, вузькопрофесійного підходу до тлумачення категорії «управління».

Пізніше вчені розвинули цю тезу. Це сталося, коли дослідники почали вивчати феномени «суб'єкт» і «об'єкт» управління та умови гнучкої управлінської взаємодії, спрямованої на досягнення стратегічних завдань розвитку різних галузей економіки.

У дослідженнях Р. Шакурова знаходимо переконливе твердження про те, що «управління є регулюванням будь-якої системи для отримання потрібного результату» [12, с. 5].

В. Марущак справедливо зауважує, що функція управління неминуче повинна виявляти цілеспрямований вплив, бо в іншому разі управління припиняє виконувати своє основне призначення. Основу життєдіяльності управління виконує управлінність цього процесу, що і є змістом функції управління. Управлінність процесу співіснування управління на практиці здійснюється шляхом принципів, засобів, каталізаторів та інших засобів, які в сукупності створюють форму функції управління. Отже, форма функції управління – це її інструментарій, що забезпечує реалізацію сутності і змісту [8, с. 103].

Значний внесок у розроблення моделей державного регулювання розвитку залізничного транспорту, удосконалення організаційних механізмів такого регулювання зробили вітчизняні дослідники: І. Аксьонов, В. Развадовський, Д. Тимоха, А. Ткаченко, О. Харчук, П. Яновський та інші.

Дослідники змісту поняття «державне регулювання» завжди включали в цей зміст такі категорії, як «тенденції», «керування суспільними процесами» (Г. Одинцова, Н. Мельтюхова та інші).

Однак поняття «державне управління та адміністрування транспортною системою», зокрема залізничного транспорту, вченими та практиками не розглядалося. Оскільки залізничний транспорт України пов'язаний з перевезенням пасажирів, він має керуватись запитом й потребами громадян, постійно вивчаючи свою глобальну роль у їх задоволенні. Транспорт, його безпека все сильніше потрапляє в залежність від людського фактора, від готовності працівників адаптуватись до нових технологій, більш складних умов праці, які вимагають від них високої культури стосунків, посиленого психологічного навантаження.

Отже, державне управління та адміністрування розвитку залізничного транспорту – це особлива соціальна функція, яка виникає з потреб суспільства, супроводить їх задоволення й відповідає державному устрою й соціуму.

Проте, незважаючи на широкий спектр досліджень і не зменшуючи їхньої вагомості й значущості, загалом треба констатувати: стан наукового опрацювання окресленої проблеми є фрагментарним; його не можна вважати задовільним. У вітчизняній науці з державного управління бракує наукових праць, де було б викладено системне уявлення про державне регулювання розвитку залізничного транспорту України в умовах ринкового соціуму, обґрунтовано принципи та механізми регуляторного впливу держави на цей процес.

Метою статті є постановка наукової проблеми, яка зумовлена таким:

– об'єктивними соціально-економічними умовами та необхідністю наукового пошуку механізмів державного регулювання публічного управління і адміністрування розвитку вітчизняного залізничного транспорту;

- потребою пошуку більш досконалих механізмів ефективного впливу державного регулювання на розвиток залізничного транспорту України;
- наявністю суперечливих тенденцій і причин, які гальмують розвиток залізничного транспорту України.

Виклад основного матеріалу. Світовий ринок транспортних послуг постійно вдосконалюється та встановлює нові вимоги до якості послуг, які надає залізничний транспорт. Найбільш актуальними та затребуваними стають послуги, які відповідають критеріям швидкості, комплексності і безпечності. Водночас фінансово-економічне становище залізничного транспорту України визначило необхідність термінової перебудови «Укрзалізниці» з метою підвищення її продуктивності та конкурентоспроможності [1].

Отже, механізм публічного управління у високорозвиненій ринковій економіці – це оптимальне поєднання засад, притаманних товарному виробництву (конкуренція, попит і пропозиція, вільне ціноутворення), цілеспрямованої політики державного регулювання економічних процесів та публічно-приватного партнерства. Державне регулювання та публічно-приватне партнерство доповнюють ринковий механізм, що в сукупності створює основу для макроекономічних стратегій економічного розвитку країни загалом, окремих регіонів, громад.

Як відомо, залізничний транспорт не лише є базовою галуззю економіки, її «кровоносною системою», він впливає на все життя держави, сприяючи міжрегіональним і міжнародним культурним зв'язкам, соціальним перетворенням, міжнародному туристичному співробітництву, торгівлі тощо. Транспорт виконує основні функції забезпечення обороноздатності країни та забезпечення злагодженої діяльності єдиної транспортної системи, яка є найважливішим знаряддям ринкових перетворень, фактором розвитку економіки, засобом її публічного управління і адміністрування.

У зв'язку з цим державне управління та регулювання транспортною системою, зокрема залізничного транспорту, оскільки воно пов'язане з людьми, має керуватись запитом й потребами громадян, постійно вивчаючи свою глобальну роль у їх задоволенні. Транспорт, його небезпека все сильніше потрапляє в залежність від людського фактора, від готовності його працівників адаптуватись до нових технологій, більш складних умов праці, які вимагають від них високої культури стосунків, посиленого психологічного навантаження.

Отже, державне управління та адміністрування розвитку залізничного транспорту – це особлива соціальна функція, яка виникає з потреб суспільства, супроводжує їх задоволення й відповідає державному устрою та соціуму.

У широкому розумінні ефективність управління – це результативність керування, що показує, якою мірою реалізується мета й досягається запланований результат [1].

Розбудова ринкових відносин вимагає кардинальних змін не тільки в організації державного регулювання всіма видами залізничного транспорту, але, перш за все, повністю залежить від цільових пріоритетів, що передбачає переорієнтацію державного регулювання розвитку транспорту на механізми системної модернізації: з одного боку, сучасного технічного оснащення й обслуговування, а з іншого, не менш важливого, – глобального підвищення рівня культури взаємин в усіх ланках транспортної системи.

Системний аналіз сучасних тенденцій функціонування і розвитку залізничного транспорту України дав змогу встановити наявність низки комплексних проблем, що негативно впливають на показники функціонування залізничної галузі. Передусім це високий рівень зносу основних фондів залізничного транспорту, що, по-перше, зумовлює зростання рівня витрат на поточне утримання та ремонт інфраструктури і, відповідно, призводить до зростання рівня експлуатаційних витрат залізниць, а по-друге, створює загрозу втрати технологічної стійкості залізничного транспорту і його конкурентоспроможності на ринку транспортних перевезень. Не менш

загрозливий вплив для його стабільного функціонування мають нестача інвестиційних ресурсів, відтік кваліфікованого кадрового складу та скорочення обсягів транспортування транзитних вантажів, що значною мірою є наслідком не досить ефективної системи державного управління та адміністрування діяльності галузі. Удосконалено основні принципи державного управління та адміністрування ринку залізничних транспортних послуг: забезпечення доступності транспортних послуг для всіх верств населення, зокрема осіб з обмеженими фізичними можливостями, малозабезпечених громадян; узгодження планів розвитку транспортної інфраструктури з генеральною схемою планування території України, планами використання земельних ресурсів; реалізація жорсткої антимонопольної політики; лібералізація ціноутворення на ринку транспортних послуг; функціонування транспортних підприємств на засадах самоокупності; концентрація фінансових ресурсів на виконанні основних завдань розвитку галузі транспорту; компенсація з державного та місцевих бюджетів витрат, пов'язаних із перевезенням пільгових категорій громадян; забезпечення екологічної безпеки, обов'язкового дотримання екологічних стандартів і нормативів під час провадження діяльності в галузі транспорту; стимулювання розвитку енергозберігаючих і екологічно безпечних видів транспорту). (Авторська розробка).

Головною причиною незадовільного стану залізничного транспорту є сформована невідповідність обсягів фінансування нормативним вимогам процесів простого відтворення основних виробничих фондів і нестача інвестицій, що стримують інноваційно-інвестиційний процес розвитку залізниць. Унаслідок цього має місце ряд проблем: старіння основних фондів, їх фізичний і моральний знос; незадовільний рівень організації перевізного процесу; низький рівень транспортного сервісу, інформатизації транспортного процесу та інформаційної взаємодії транспорту з іншими галузями економіки [2].

Механізм державного управління та адміністрування залізничною галуззю є досить складним з розгалуженою системою органів державного регулювання, жоден з яких не виконує відповідні функції. Завдання державного управління та адміністрування реалізуються в процесі повсякденного функціонування органів управління, пов'язаних із підприємствами транспорту адміністративними та управлінськими відносинами.

Сучасною економічною наукою накопичено досить значну кількість підходів до інструментів і меж необхідного втручання держави в економічні процеси.

Враховуючи прийнятий напрям реалізації реформ на залізничному транспорті та необхідність інноваційної модернізації галузі, модель державного управління та адміністрування залізниць має враховувати пріоритетні напрями розвитку галузі, розкриваючи інструменти формування стратегічних переваг за такими складниками розвитку, як інноваційно-виробничий, інвестиційний, соціальний, енергетичний, екологічний [3].

Практична реалізація цієї моделі дасть змогу забезпечити інноваційно-технологічне лідерство, підвищити енерго-економічну ефективність та інвестиційну привабливість галузі, розвиток корпоративних компетенцій працівників, сформувати імідж екологічно відповідального господаря та розширити міжнародне співробітництво залізничного транспорту. На підставі наукового дослідження, зробленого комплексного аналізу розроблені напрями державного управління та адміністрування розвитку залізничного транспорту: забезпечення інноваційно-технологічного лідерства (інноваційно-виробничий складник); підвищення енергоефективності (енергетичний); підвищення економічної ефективності та інвестиційної привабливості (інвестиційний); розвиток корпоративних компетенцій працівників (соціальна); формування іміджу екологічно відповідального господаря (екологічний); розширення міжнародного співробітництва (міжнародний) (Авторська розробка) [2]. Отже, основною метою державного управління та адміністрування ринку транспортних послуг є задоволення потреб інноваційного соціально-орієнтованого розвитку економіки і суспільства.

Головною ознакою стійкого стану підприємств залізничного транспорту є його розвиток. У загальноживаному значенні під розвитком розуміють процес удосконалення тих чи інших елементів суспільних відносин, матеріально-речових складових суспільства або соціально-економічних і матеріальних систем загалом, перехід до принципово нових якісних характеристик.

У цьому сенсі розвиток треба розуміти як багатовимірний процес глибокої модернізації та переорієнтування всієї економічної, а також соціальної системи. Він передбачає зростання доходів від виробництва та перевезень, здійснення радикальних змін в інституційній, соціальній і адміністративній структурах.

На нашу думку, щодо проблеми державного управління та адміністрування розвиток послуг підприємств залізничного транспорту характеризується різноманітністю за наявності публічного управління. Загалом, їх можна поєднати у декілька основних груп, в межах яких застосовуються заходи, які характеризуються схожістю механізмів та інструментів реалізації. Такими групами можуть бути група фінансових і маркетингових підходів.

Розвиток управління підприємств залізничного транспорту безпосередньо залежить від рівня забезпеченості фінансовими ресурсами.

Головним завданням маркетингу у сфері перевезень є вміння правильно визначати потреби споживачів транспортних послуг і задовольняти їх більш ефективно, допомагати досягненню узгодженості між виробниками транспортної продукції та їх споживачами.

Науковий підхід державного управління та адміністрування повинен включати в себе аспекти публічного управління та адміністрування, механізми, які містять принципи, методи, функції управління і організаційні структури, управлінські рішення, технології процесів управління, наукову організацію праці та інші сполучні елементи управління розвитком підприємств залізничного транспорту.

Формування механізмів і умов реалізації цілей державного управління та адміністрування розвитком залізничного транспорту відповідає цінностям, цілям і пріоритетам розвитку суспільства сьогодні і в перспективі.

Висновки з дослідження і перспективи подальшого розвитку у цьому напрямі. Важливу роль у досягненні сталого розвитку сучасного підприємства відіграє інтенсивне і збалансоване використання його потенціалу як основи, на якій будуються і реалізуються його зовнішні і внутрішні відтворювальні процеси. У зв'язку з цим актуалізується необхідність формування багаторівневої системи державного управління та адміністрування розвитком підприємств залізничного транспорту, яка має ґрунтуватися на раціональному використанні і побудові взаємозв'язків між різними видами і рівнями напрямів діяльності, ієрархії управління, сферами функціональної відповідальності та ресурсами.

Враховуючи, що керівники підприємств потребують серйозної методичної допомоги в прийнятті управлінських рішень публічного управління та адміністрування, насамперед у виборі стратегічних напрямів діяльності, ця наукова розробка щодо впровадження державного управління та адміністрування може бути використана на підприємствах залізничного транспорту України.

Список використаних джерел:

1. Інформаційне агентство «Центр інформації транспорту України (ЦІТУ)». Зарубіжний досвід реформування залізничного транспорту в контексті публічного управління та адміністрування Укрзалізниці. URL: <http://railway-publish.com/articles-icut-magazine/5566-zarubizhniy-dosvid-reformuvannya-zaliznichnogo-transportu-v-konteksti-publichnogo-upravlinnya-ta-administruvannya-ukrзалізниць.html>.

2. Дейнека О.Г., Позднякова Л.О., Нестеренко А.С. Державне управління і адміністрування залізничного транспорту України. *Електронне наукове фахове видання Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2018-1/doc/2/2_1.pdf.
3. Якименко Н.В. Методологічні основи державного регулювання розвитку залізничного транспорту України. *Вісник економіки транспорту і промисловості* : зб. наук.-практ. ст. Харків : УкрДАЗТ, 2010. Вип. 31. С. 197–202.
4. Овчиннікова В.О. Особливості державного регулювання розвитку залізничного транспорту в Україні. *Електронне наукове фахове видання «Економіка та суспільство»*. Мукачево : МДУ, 2017. Вип. 12. С. 129–135.
5. Маркетингове дослідження ринку транспортних послуг України. URL: http://vlp.com.ua/files/23_22.pdf.
6. Развадовський В.Й. Адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв'язання : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07; Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2004. 546 с.
7. Развадовський В.Й. Державне регулювання транспортної системи України : дис. д-ра юрид. наук : 12.00.07; Національний ун-т внутрішніх справ. Харків : 2004. С. 156.
8. Марущак В.П. Державне управління та функції управління. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. Вип. 1 (27).
9. Сущенко Р.В. Залізничний транспорт як особливий об'єкт державного регулювання. *Університетські наукові записки*: часопис Хмельницького університету управління та права. 2008. № 3 (27).
10. Скворцов О.О. Формування механізму державного регулювання в перехідній економіці. *Економіка: проблеми теорії та практики*. 2001. Вип. № 109. С. 43-48.
11. Сінгаєвська М.П. Економічна ефективність на підприємствах залізничного транспорту. *Проблеми інформатизації та управління* № 13. 2008. С. 48-56.

References:

1. Informatsiine ahentstvo Tsentr informatsii transportu Ukrainy (TsITU) Zarubizhnyi dosvid reformuvannya zaliznychnoho transportu v konteksti publichnoho upravlinnia ta administruvannya Ukrzaliznytsi. [Information Center Transport Information Center of Ukraine (CITU) Foreign experience in the reform of rail transport in the context of public administration and administration of Ukrzaliznytsia]. Available at: <http://railway-publish.com/articles-icut-magazine/5566-zarubizhniy-dosvid-reformuvannya-zaliznychnogo-transportu-v-konteksti-publichnoho-upravlinnya-ta-administruvannya-ukrzaliznitsi.html>.
2. Deineka O.H., Pozdniakova L.O. (2018) Nesterenko A.S. Derzhavne upravlinnia i administruvannya zaliznychnoho transportu Ukrainy. [State Administration and Administration of Railway Transport of Ukraine]. *Electronic scientific professional edition of the Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*. [Electronic scientific professional edition of the Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine]. Available at: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2018-1/doc/2/2_1.pdf (in Ukrainian).
3. Yakymenko N. V. (2010) Metodolohichni osnovy derzhavnoho rehuliuвання rozvytku zaliznychnoho transportu Ukrainy [Methodological bases of state regulation of development of railway transport of Ukraine]. *Visnyk ekonomiky transportu i promyslovosti* : zb. nauk.-prakt. st. [Bulletin of the Economy of Transport and Industry: (a collection of scientific and practical articles)]. Kharkiv : UkrDAZT. Vol. 31. P. 197-202 (in Ukrainian).

4. Ovchynnikova V.O. (2017) Osoblyvosti derzhavnoho rehuliuвання rozvytku zaliznychnoho transportu v Ukraini. [Features of state regulation of the development of rail transport in Ukraine]. *Elektronne naukove fakhove vydannia "Ekonomika ta suspilstvo"*. [Electronic scientific special edition "Economics and Society"]. Mukachevo : MDU. Vol. 12. P. 129-135 (in Ukrainian).
5. Marketynhove doslidzhennia rynku transportnykh posluh Ukrainy. [Marketing research of the market of transport services of Ukraine]. Available at: http://vlp.com.ua/files/23_22.pdf.
6. Razvadovskiy V.Y. (2004) Administratyvno-pravovi problemy ta shliakhy yikh rozviazannia [Administrative-legal problems and ways of their solution].(PhD Thesis). Kharkiv : Natsionalnyi universytet vnutrishnikh sprav (in Ukrainian).
7. Razvadovskiy V.Y. (2004) Administratyvno-pravovi problemy ta shliakhy yikh rozviazannia [Administrative-legal problems and ways of their solution].(PhD Thesis). Kharkiv : Natsionalnyi universytet vnutrishnikh sprav (in Ukrainian).
8. Marushchak V.P. (2008) Derzhavne upravlinnia ta funktsii upravlinnia. [Public administration and management functions]. *Actual problems of public administration. sciences Ave X. View of KRI NAPA "Magister"*. Vol. 1 (27) (in Ukrainian).
9. Sushchenko R.V. (2008) Zaliznychnyi transport yak osoblyvyi ob'ekt derzhavnoho rehuliuвання [Railway transport as a special object of state regulation]. *Universytetski naukovi zapysky. Chasopys Khmelnytskoho universytetu upravlinnia ta prava*. Vol. 3 (27) (in Ukrainian).
10. Skvortsov O.O. (2001) Formuvannia mekhanizmu derzhavnoho rehuliuвання v perekhidnii ekonomitsi [Formation of the mechanism of state regulation in the transition economy]. *Ekonomika: problemy teorii ta praktyky*. Vol. 109. P.43-48 (in Ukrainian).
11. Sinhaievska M.P. (2008) Ekonomichna efektyvnist na pidpriemstvakh zaliznychnoho transportu [Economic efficiency in railway transport enterprises]. *Problemy informatyzatsii ta upravlinnia*. Vol. 13. P. 48-56 (in Ukrainian).

O. V. Akilina, Ph.D. in Economics,
Associate Professor,
Head of Management Department
of the Borys Grinchenko Kyiv University

V. V. Pavliuk, Ph.D. in Public Administration,
Associate Professor, Deputy of the Director
of the Education and Research Institute
of Finance and Banking,
Head of Scientific Work and International Relations
of the National University
of the State Fiscal Service of Ukraine

ACTUAL IMPORTANCE OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP FOR PROVIDING ECONOMIC MODERNIZATION OF CITY KYIV UNDER EUROINTEGRATION

Considering the potential of Public-Private Partnership (PPP), it can be stated that further development of mutually beneficial cooperation can shape a basis for making more efficient use of resources and providing modern city socio-economic development under eurointegration. Kyiv should trigger economic transformation in Ukraine, in particular, by introducing PPP projects which must ensure: overcoming economic growth infrastructural constraints; enhancing the quality of life; environmental improvement; unleashing small and medium-sized businesses industrial potential; innovation; businesses and public involvement into achieving these goals.

Key words: Public-Private Partnership, development of local community, city.

О. В. Акіліна, В. В. Павлюк. Актуальності державно-приватного партнерства у вирішенні завдань економічної модернізації міста Києва в умовах євроінтеграції

Ураховуючи потенціал державно-приватного партнерства, можна констатувати, що подальший розвиток взаємовигідної співпраці може стати базою для підвищення ефективності використання ресурсів і вирішення завдань соціально-економічного розвитку сучасного міста в умовах євроінтеграції. Київ має дати початок економічним перетворенням в Україні, зокрема, шляхом упровадження проектів державно-приватного партнерства, які мають забезпечити: подолання інфраструктурних обмежень економічного зростання; підвищення якості життя людей; поліпшення стану навколишнього середовища; розкриття виробничого потенціалу малого та середнього підприємництва; впровадження інновацій; залучення для досягнення зазначених цілей бізнесу та громадськості.

Такий формат співпраці забезпечує підвищення якості і зростання доступності соціально-економічної інфраструктури та факторів виробництва, капіталу, робочої сили, технологій, що суттєво впливає на ефективність механізмів державного управління розвитком міста. Сталий розвиток міст та інших адміністративно-територіальних утворень за рахунок використання державно-приватного партнерства призводить до зменшення витрат усіх рівнів під час реалізації інфраструктурних проектів та дозволяє підвищити в такий спосіб ефективність бюджетного сектора з погляду відповідності потребам розвитку економіки.

Одним із напрямків розвитку державно-приватного партнерства в забезпеченні регіональної розбудови є залучення у проекти закладів вищої освіти, що розташовані на території відповідних регіонів, міст, районів. Здійснення на базі ЗВО високотехнологічних розроблень, можливість трансферу

© **O. V. Akilina, V. V. Pavliuk, 2019**

технології дозволяють розвивати діючі або новостворені підприємства. Створення стартапів, які поєднують бізнесові компетентності та теоретичні знання, оновлює діючу інфраструктуру міста. При цьому кадровий потенціал ЗВО має бути залучений до розроблення програм розвитку міст.

Для розвитку державно-приватного партнерства в м. Києві, на нашу думку, потрібні: політична воля і сильне лідерство на місцевому рівні; державна підтримка на центральному рівні; стабільна економічна ситуація; використання кращих зразків міжнародного досвіду; чесна конкуренція.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, розвиток територіальної громади, місто.

Introduction and problem statement. Development of efficient institutions for interaction between state and businesses is one of the important conditions of successful realization socio-economic modernization both at national and regional levels. Such interaction promotes increasing in GDP growth, enhancing the effectiveness of public sector concerning compliance with the economic development requirements, cost reduction at all levels while implementing infrastructural projects. Furthermore, it provides improving the quality and increasing availability of socio-economic infrastructure and production factors, capital, labor force, technologies, as well as business-to-business cooperation linkages, and encourages export and attraction of foreign investments.

City sustainable development security is a basic principle of current regional development. However, Ukraine lags significantly behind developed countries by the indicators of city sustainable development. There are a lot of difficulties resulting from agglomerating a range of complicated social, economic and environmental problems in this sector. Their solution is impossible without private sector engagement, Public-Private Partnership, in particular.

Literature review. The issues of local communities development is highlighted in works of many scholars, such as V. Babayev, O. Korotych, N. Mel'tyuhova, Yu. Kuts, V. Mamonova etc. Scientists also pay a great deal of attention to the research into PPP. For instance, the studies by O. Alimov, B. Danilishin, O. Dlugopolskiy, I. Neykova, S. Onishko, S. Pakulin, S. Pidgayets and others are devoted to this issue. Socio-political, economic and social transformations in Ukrainian society, considering by the researchers, encourage the need for changes, though the lack of awareness of changes framework, methods, tools and instruments is observed, including the Public-Private Partnership.

The general scientific methods of research are applied in the article. But the methodological ground for the study of Public-Private Partnership challenges should be presented with the help of integral approach which is based on a variety of conceptions, in particular, change management model which allows to consider the algorithm of PPP revitalization from different points of view.

The objective of the study. To justify the need for Public-Private Partnership revitalization in Kyiv aimed at attracting private investments to provide economic modernization of the city under eurointegration.

Presentation of the material. The process of establishment and use of Public-Private Partnership (PPP) services in Ukraine, as well as dialogue between state and businesses concerning this issue has just been launched. Businesses accumulate a great amount of resources to ensure city development. It is not only investments which are considered but also the quality of staff that possess best managerial, organizational and financial skills and technologies. The search and selection of the ways to make the most of them specify significantly an opportunity for city economy development and solution its social problems.

A range of countries have to face with a lack of infrastructure like congested roads and recreational facilities with bad service, deterioration in water supply system, schools and hospital infrastructure. Such shortage results in decline in birth rate and life expectancy, whereas increase in accidents and health problems. It was PPP engagement that helped find the way out of such situation for the authorities of many countries making available private financial resources. In developed

European capitals nearly 10-30% of all investments in their development are given by the government, while the other funds are provided by private sector [1].

The highest performance is shown by PPP projects in the following spheres: schools, hospitals, prisons, defences (the UK); energy, transport, environmental protection, water resources, sewerage, recreational objects, informational technologies (Canada); transport projects (Greece, Ireland, Australia, Spain); projects combining environmental protection, commercial interests and life support of rural places (the USA) [1; 2, p. 293].

Nonetheless, nearly 80% of Kyiv investments are currently financed with the state resources that essentially differs from the practice mentioned above. According to world statistics, the outer investments in municipal sphere reduce the cost of services by 25%, whereas shortening the period of the work performed by 30% without significant tariffs raising. Yet, so far there have been few examples of successful PPP projects in Kyiv, which confirms the low level of Ukrainian capital investment appeal. Meanwhile, Kyiv needs revitalization of such projects, particularly, concerning current infrastructure modernization which is fairly drastical to achieve sustainable development Goals.

It is of actual importance to study and introduce world experience concerning PPP aimed at meeting the requirements of humans and communities with further implementation of this model in Ukraine. Occasionally realization of projects on transport systems renewal and maintenance launch PPP development; this trend is also observed in Kyiv. Nowadays several PPP projects on road traffic safety and “Tram-Train” system development are in the process of preparation. Reducing a number of road traffic accidents, creating jobs and increasing the level of driving behavior in the city, “Introduction of violation system in the sphere of ensuring automatic road traffic safety in Kyiv” should attract excess financial resources to city budget, as well as reliable manager to handle with this system in the future.

Within “Tram-Train” project the creation of dual-mode framework which allows to join left and right banks with extra speedy system of public transport avoiding any interference with existing framework of city infrastructure. Though it should be mentioned that up to July, 1, 2018, according to the data of Ministry of economic development and trade of Ukraine, there were only 192 PPP contracts in Ukraine, including 126 contracts that are not implemented (the term of 4 contracts is invalid, 9 contracts are broken, 113 contracts are failed). As for the Kyiv State Administration, according to this Ministry data, there was no PPP contract signed.

To estimate the situation concerning revitalization of such tool as Public-Private (Municipal-Private) Partnership the analysis of Kurt Lewin’s force field model should be applied (fig. 1).

To extend force field change there are the following opportunities:

- attracting long-term investments into subsistence sectors of city economy;
- engaging efficient management;
- improving the quality and range of services;
- creating competitive environment;
- diminishing infrastructural restraints of growth.

Though, to the author’s mind, there are essential risks of individual, group and systematic opposition to changes, in particular, the following ones:

- a chance to lose or weaken the control by state authorities at the cost of tariffs raising and services quality improving;
- negative social consequences of business-partner’s bankruptcy causing the lack of trust to the state (municipal) authorities from localities;
- shaping excess conditions for corruption by the partnership due to the terms of authorization procedures opaque and flaws in local legal system;
- high risks of capital expenditures and non-compliance of budgetary commitments.

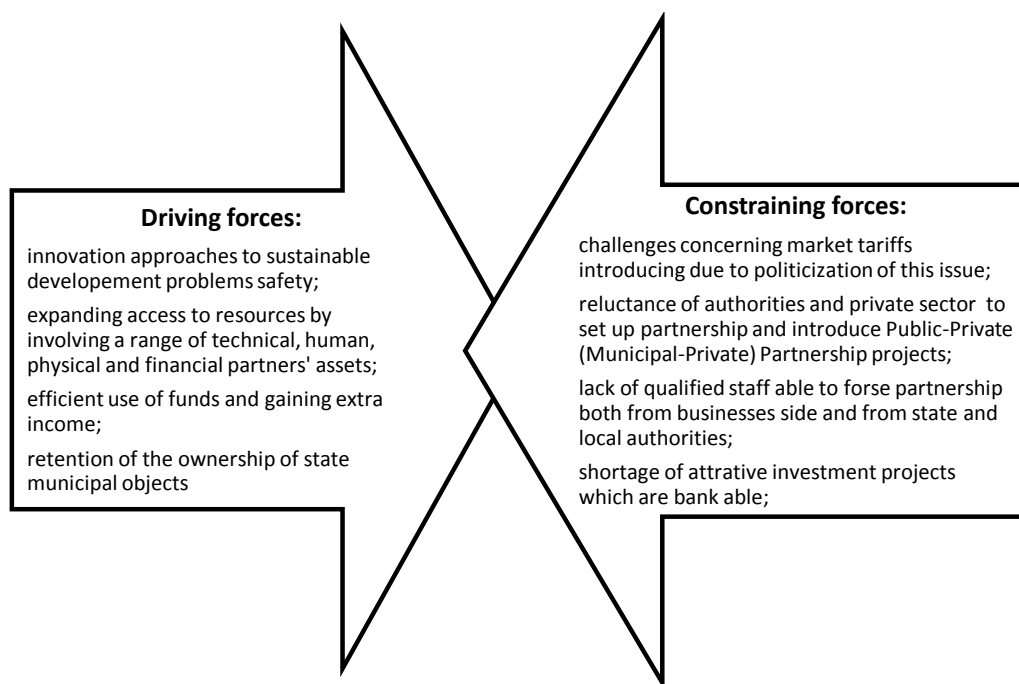


Fig.1. Force field change model

To reduce resistance the base of partnership is grounded on the principles ensuring to support interaction like principles of equity, transparency and mutual benefit, apart from the aim to be complied.

There may be failures at any stage of partnership process which is natural but able to demoralize partners and be of insurmountable barrier. So, to reduce change resistance, the manifestation of 'small victories' is a must. Within the process studied it should be the following:

- the performance that cross-sectoral collaboration encourages to improve professional indicators of efficiency;
- reassuring all participants of partnership that each of parties take some advantage of cross-sectoral collaboration;
- demonstration the importance of new linkages, their variety, range and impact to the partners;
- promotion of previous experience concerning the cooperation between businesses and local authorities as for the issues of beautification of the local areas grounded on the sustainable development principles through mass media and the Internet resources.

As mentioned above, among the forces which constrain changes there is a lack of qualified staff which clearly realize what PPP is according to international standards, are concerned that it is the helping hand of local infrastructure modernization without significant state budget expenses, as well as encourage consistently to introduce successful PPP program in Kyiv taking no notice of any political priorities. To the authors' mind, the events to attract municipal higher educational establishments may be one of the ways to solve this problem. As priorities to intensify higher educational establishments innovation potential the following ones should be noted:

- Encouraging implementation of high-tech developments and technology transfer into existing or newly-formed enterprises;
- Creating the start-ups which combine business skills and theoretical knowledges;

Регіональне управління та місцеве самоврядування

- Adjustment of syllabus with public administration through introduction of specialized courses(modules) concerning PPP;
- Engagement of higher educational establishments staff to work out the programs of city development.

World practice reveals a number of models, forms, types and specific variants which promotes realizing partnership relations between the state and businesses. Being aware of the fact of the use such forms as contracts, rental agreements, including leasing, concession, joint venturing and distribution agreements, Ukraine chose concession as the most often form of PPP services (see table 1) [3].

Ukrainian legislation defines concession as a whole, providing a wide circle of duties and privacy's responsibilities, including functions of handling as well as ownership to create and design construction which is a concession object. [4]

Table 1

Results of Public-Private Partnership projects realization in the first half of 2018

Region	Up to 1,July,2018 (valid)			
	concession	Joint venture	PPP contract	Total
Donetsk	2	2	0	4
Zhitomir	0	1	0	1
Zakarpattia	4	5	0	9
Zaporizhzhya	4	0	0	4
Ivano-Frankivsk	1	0	0	1
Kyiv	10	0	0	10
Kirovograd	0	1	0	1
Luhansk	1	0	0	1
Lviv	3	1	0	4
Mykolaiv	14	1	0	15
Odessa	0	6	0	6
Poltava	0	5	0	5
Kharkiv	1	0	0	1
Kherson	1	1	0	2
Khmelnytskyi	0	0	1	1
Chernigiv	0	1	0	1
Total	41	24	1	66

Nevertheless the percentage of failures in PPP in Ukraine mainly results from general regulatory and legal environment in which state partner prevails the private ones. Concession is not indulgent, as there are situations which require more than investments lack. For instance, management contracts are more widespread in water supply and sewerage (nearly 70% of projects). As in Ukraine concession contracts comprise significant part of all projects, investment burden is imposed from local budget only on users. That is why we emphasize that variety of PPP instruments, forms and methods promotes wider use of private capital for solving a number of problems concerning public interest, in particular, those regarding economy modernization.

At the stage of changes institutionalization the specific obstacles appear. The analysis of strategic state documents on adaptation sustainable development Goals in Ukraine [5] points that the lowest level of sustainable development Goals integration (13%) relates to city development. So the specific work is necessary to eliminate these obstacles.

While estimating changes, they can be efficient as for Public-Private Partnership (Municipal-Private Partnership) revitalization provided that:

- such partnership is aimed at achieving the goals set – project or program are successfully implemented;
- results achieved are recognized by project beneficiaries, stakeholders and Kyiv local community;
- partnership becomes stable and independent;
- partnership creates “added value” which provides essential positive results for each partner.

Conclusions. Thus, Public-Private Partnership is efficient mechanism of attracting private investments to solve the issues providing city economy modernization. Kyiv should trigger economic transformation in Ukraine, in particular, by introducing PPP projects which must ensure: overcoming economic growth infrastructural constraints; enhancing the quality of life; environmental improvement; unleashing small and medium-sized businesses industrial potential; innovation; businesses and public involvement into achieving these goals. But it is complicated and responsible case which requires highly qualified staff, developed institutional environment, improvements in the investment climate and tariffication depoliticization.

In our opinion, to develop Public-Private Partnership in Kyiv it is of vital importance the following:

- political will and strong leadership at the local level;
- stable economic situation, as partnership projects are long-term, as a rule;
- state support at central level, establishment the single coordinative body;
- study and use the best world experience;
- fair competition and qualitative contests with employment of experienced operators (well-known corporative brands).

Bibliography:

1. Yescombe E. R. *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. London : Yescombe Consulting Ltd, 2007. 368 p.
2. Підгаєць С. Європейський досвід застосування моделей державно-приватного партнерства. *Журнал європейської економіки*. 2017. Т. 10. №. 3. С. 291-305.
3. Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі. URL : <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=62a9b6fb-27ff-462a-b351-eeeadfb26b6f&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini> (дата звернення : 22.12.2018).
4. Про концесії : Закон України від 16.07.1999 р. № 997-XIV. Дата оновлення: 25.03.2018. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997-14> (дата звернення : 24.04.2019).
5. Аналіз державних стратегічних документів України щодо врахування адаптованих для України Цілей Сталого Розвитку до 2030 року: резюме аналітичної доповіді / за заг. ред. А.А. Максюти. Київ : Інститут суспільно-економічних досліджень, 2017. 20 с. URL : http://iser.org.ua/uploads/files/ISED_Resume-UKR_v06%20FINAL.pdf.

References:

1. Yescombe E. R. (2007), *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*, Press Yescombe Consulting Ltd, London, 368 p.
2. Pidhaiets S. (2017), “*Yevropeyskyi dosvid zastosuvannia modelei derzhavno-pryvatnoho partnerstva*” [“European experience of Public-Private Partnership models introduction”], journal *Zhurnal yevropeiskoi ekonomiky* [Journal of European economy], vol. 3 (10), pp. 291-305 [Ukraine].
3. Ministry of economic development and trade (2018), official site. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=62a9b6fb-27ff-462a-b351-eeeadfb26b6f&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini> (related to 22.12.2018) [Ukraine].

4. VRU, Law of Ukraine (1999), *Pro kontsesii* [Law of Ukraine “On concession”], dated July 16, 1999 No. 997-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997-14> (related to 24.04.2019) [Ukraine].

5. Edited by Maksiuty A. A. (2017). *Analiz derzhavnykh stratehichnykh dokumentiv Ukrainy shchodo vrakhuvannya adaptovanykh dlia Ukrainy Tsilei Staloho Rozvytku do 2030 roku* [Analysis of state strategic documents of Ukraine on adaptation sustainable development Goals in Ukraine till 2030], Resume of analytical report, Press *Institute of socio-economic studies*, Kyiv. URL: http://iser.org.ua/uploads/files/ISED_Resume-UKR_v06%20FINAL.pdf [Ukraine].



УДК 353.2

DOI <https://doi.org/10.32836/2310-9653-2019-2-142-148>

О. М. Бородіна, кандидат економічних наук,
доцент, ВНЗ «Київський університет
ринкових відносин»

Л. І. Плотнікова, кандидат економічних наук,
доцент, ВНЗ «Київський університет
ринкових відносин»

СТРАТЕГІЧНІ ДОМІНАНТИ РЕГІОНАЛЬНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Статтю присвячено аналізу складових системи публічного управління та адміністрування регіональним розвитком в умовах реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади. Зазначено, що однією з умов реформи є побудова механізму сталого розвитку регіонів, який забезпечується базовими інститутами, відповідальними за реалізацію стратегічних домінант розвитку регіонів. Визначено, що формування механізму сталого розвитку регіону необхідне для виконання чотирьох стратегічних завдань: підвищення конкурентоспроможності регіонів і зміцнення їх ресурсного потенціалу; розвитку людських ресурсів; розвитку міжрегіональної співпраці; створення інституційних умов для розвитку регіонів.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, реформа, сталий розвиток, регіональна політика.

O. M. Borodina, L. I. Plotnikova. Strategic dominants of the regional administration in the modern context
The article focuses on the analysis of the components of the system of public management and administration of the regional development in a reformed local self-government and decentralization of power. It has been determined that the reform of local self-government and decentralization of power involves overcoming the challenges the country faced, in particular: dependence of the regions on the center; infrastructure and financial weakness of the communities; degradation of rural areas; high level of subsidy provision for the communities; low investment attractiveness of the territories, etc. The reform is based on three principles: delegation of authorities from the center to the lowest possible level; in accordance with the delegated authorities, the financial resources should be transferred and the state control should be maintained over the activities of local self-government bodies. It is substantiated that the mechanisms of the regional management and administration at the present stage of market

© О. М. Бородіна, Л. І. Плотнікова, 2019

reforms have faced with a number of objective and subjective factors, which resulted in the disproportionate nature of the regional development. Therefore, there is a need to identify the strategic dominants of the regional administration. The strategic dominants of the regional administration are components that determine the impact on the efficiency and effectiveness of the system of public management and administration of the regional development. The strategic dominants of the regional administration include the development of a mechanism for the sustainable development of the regions. It is noted that one of the conditions of the reform is to build a mechanism for the sustainable development of the regions, which is ensured by the basic institutions responsible for the implementation of strategic dominants of the development of regions. Such institutions include: regional councils, city councils; regional state administrations, regional development agencies; regional development funds; regional innovation development centers; territorial communities and local basic level self-government bodies. It is determined that the formation of the mechanism of sustainable development of the region is necessary for implementation of four strategic tasks: increasing the competitiveness of the regions and strengthening their resource potential; development of human resources; development of interregional cooperation; creation of institutional conditions for the development of the regions. It is concluded that the creation and introduction of the region sustainable development mechanism into the practice of the regional administration shall be based on: ensuring sufficient conditions, attracting existing resources; search and full development of the prospective factor potential of each region (natural resource, industrial, innovation, information, energy efficiency, economic security and structural changes); development and implementation of programs and strategies of the territory development by the institutions of regional development as the main factor for increasing the competitiveness of the national economic system.

Key words: decentralization, local self-government, reform, sustainable development, regional policy.

Постановка проблеми. Реформа децентралізації влади та місцевого самоврядування, що проводиться в Україні, спрямована на передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів і відповідальності. В основу цієї реформи покладено публічне управління та адміністрування регіональним розвитком, що передбачає сталий соціально-економічний розвиток регіонів України відповідно до європейських норм і стандартів.

Особливістю децентралізації влади в Україні є те, що одночасно триває процес реформи місцевого самоврядування, територіальної організації виконавчої влади, адміністративно-територіального устрою та державної регіональної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями регіональної політики та проблемами соціально-економічного розвитку займаються такі вчені, як С.О. Біла, В.С. Загорський, І.В. Козюра, Е.М. Лібанова, О.Г. Осауленко, А.Ф. Ткачук, Ю.М. Харазішвілі, М.А. Хвесик та інші. У роботах учених визначено дієві механізми регіонального адміністрування, але майже всі вони спрямовані на окремі напрями регіонального розвитку, наприклад «демографію», «бюджетну сферу», «соціальну політику», «екологію та природокористування». Тобто не визначено єдиного механізму сталого розвитку регіону в умовах реформи децентралізації.

Метою статті є формування механізму сталого розвитку регіону в умовах реформи децентралізації.

Відповідно до зазначеної мети в статті вирішувались такі завдання:

- визначення мети реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади;
- аналіз складових системи публічного управління та адміністрування регіональним розвитком;
- аналіз механізму сталого розвитку регіону в умовах реформи децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Реформа місцевого самоврядування та децентралізації влади передбачає подолання викликів, що стоять перед країною, зокрема таких: залежності регіонів від центру; інфраструктурної та фінансової слабкості громад; деградації сільських територій; високого рівня дотаційності громад; низького рівня інвестиційної привабливості територій тощо.

Децентралізація – це передача повноважень, ресурсів і компетенції вирішувати основні питання життя на найбільш наближеному до людини рівні, де це можна зробити найбільш ефективно (це є принцип субсидіарності) [1].

Одночасно з децентралізацією повноважень відбувається фіскальна децентралізація. Це означає, що громада отримуватиме більшу частку сплачених податків і, відповідно, плануватиме бюджет програмно-цільовим способом, що покриватиме потреби на виконання нових повноважень.

Реформа місцевого самоврядування й територіальної організації влади має стояти на трьох стовпах: передачі повноважень від центру до найнижчого можливого рівня; відповідно до переданих повноважень має бути передано фінансові ресурси та забезпечено контроль із боку держави за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Реформа децентралізації передбачає здійснення таких змін [6]:

- Посилення місцевого самоврядування;
- Зміна положення про адміністративно-територіальний устрій;
- Закріплення «принципу повсюдності» (землями за територією населених пунктів розпоряджаються відповідні органи місцевого самоврядування);
- Гарантія наділення місцевого самоврядування достатніми повноваженнями та ресурсами;
- Врахування історичних, економічних, екологічних і культурних особливостей під час планування розвитку громад;
- Передача «на місця» максимальної кількості повноважень, які органи місцевого самоврядування здатні виконати;
- Скасування місцевих і районних державних адміністрацій, створення об'єднаних територіальних громад, запровадження інституту префектів.

Але механізми регіонального управління та адміністрування на сучасному етапі ринкових реформ зіштовхнулися з низкою об'єктивних і суб'єктивних чинників, що зумовило диспропорційний характер регіонального розвитку [9, с. 13-16]. Тому виникає необхідність визначити стратегічні домінанти регіонального адміністрування.

Стратегічні домінанти – це складові, які визначають вплив на ефективність і результативність системи публічного управління та адміністрування регіональним розвитком.

Базовими інститутами, відповідальними за реалізацію стратегічних домінант розвитку регіонів згідно з реформами, є обласні ради, міські ради, обласні державні адміністрації, агентства регіонального розвитку, фонди розвитку регіонів, регіональні центри інноваційного розвитку, територіальні громади та органи місцевого самоврядування базового рівня.

Обласні ради, міські ради відповідають за визначення основних пріоритетів стратегічного розвитку з урахуванням норм, закладених у державних програмах регіонального розвитку.

Обласні державні адміністрації та міські державні адміністрації розробляють план заходів щодо реалізації регіональних стратегій, щорічних програм соціально-економічного розвитку регіону, цільових регіональних програм.

Агентства регіонального розвитку – неприбуткові організації, що діють на засадах партнерства між державним, приватним і громадським секторами, керуються принципами демократії, політичного плюралізму, верховенства права, дотримання міжнародних норм і стандартів у сприянні регіональному розвитку, забезпечують тісну взаємодію з органами державної влади, місцевим і регіональним самоврядуванням, політичними та громадськими структурами, координують свою діяльність і рух фінансових ресурсів у процесі реалізації проектів регіонального розвитку, узгоджених з органами державної та місцевої влади, органами місцевого самоврядування, зберігаючи при цьому автономію у прийнятті рішень [4, с. 47].

Головними напрямками роботи агентств є такі:

- аналіз соціально-економічної ситуації у регіоні;
- співробітництво з органами влади з питань планування соціально-економічного розвитку та поліпшення інвестиційного клімату;
- активна участь у розробленні, обговоренні, прийнятті та реалізації стратегії розвитку регіону; участь у розробленні операційних планів реалізації стратегії;

Регіональне управління та місцеве самоврядування

- інвестування конкретних регіональних проектів (зокрема, за допомогою залучення коштів фондів регіонального розвитку);
- робота з міжнародними фінансовими організаціями з метою залучення інвестицій та отримання технічної допомоги;
- пошук партнерів і вплив на потенційних партнерів-інвесторів із метою активізації їх діяльності у сфері регіонального розвитку;
- вплив на політику уряду з метою створення сприятливого інституційного та інвестиційного середовища для активізації регіонального (та місцевого) розвитку;
- розроблення стратегічних інвестиційних проектів, сприяння в залученні інвестиційних ресурсів у регіони.

Фонди розвитку регіонів є цільовими складовими спеціальних фондів регіональних бюджетів. Порядок формування та використання коштів таких фондів визначається обласними радами, які відповідають за забезпечення комплексних фінансових заходів на регіональному рівні щодо підтримки збалансованого економічного, соціального та екологічно безпечного розвитку [2, с. 177]. Діяльність фондів узгоджується з діяльністю інститутів, відповідальних за реалізацію регіональної стратегії.

Фінансування проектів за кошти фондів може здійснюватися на умовах інвестування (довгострокового фінансування та внесків у статутний фонд), гарантій і на безповоротних засадах у вигляді грантів [7, с. 293].

Серед пріоритетів діяльності фондів важливе місце посідають такі:

- надання фінансової підтримки суб'єктам господарювання всіх форм власності (зарєстрованим на території регіону) з метою реалізації інвестиційних, інноваційних, інфраструктурних та інших проектів, що мають стратегічне значення для підвищення конкурентоспроможності регіону;
- надання фінансової підтримки інвестиційним проектам у сферах дорожньо-транспортного будівництва та створення транспортної інфраструктури;
- розвиток місцевих, регіональних і міжнародних транспортних коридорів; мереж телекомунікацій та енергетики, прилеглої до них інфраструктури;
- фінансування проектів, реалізація яких сприятиме розвитку імпортозамінного та експорторієнтованого виробництва товарів і послуг у пріоритетних сферах, визначених стратегією [9, с. 15];
- сприяння формуванню на регіональному (місцевому) рівні об'єктів інфраструктури інвестиційно-інноваційного розвитку: бізнес-центрів, бізнес-інкубаторів, інноваційних і консалтингових центрів, венчурних фондів; координація їх діяльності з метою реалізації пріоритетів, визначених у стратегії розвитку відповідного регіону;
- надання фінансової підтримки малому та середньому бізнесу з метою підвищення зайнятості та самозайнятості населення у сферах, визначених як пріоритетні для соціально-економічного розвитку регіону;
- надання фінансової підтримки інвестиційним проектам, що ґрунтуються на використанні механізмів державно-приватного партнерства (відповідно до чинного законодавства) [3, с. 53-55].

Регіональні центри інноваційного розвитку є державними інститутами, що відповідають за інформаційно-аналітичну, методичну, організаційну підтримку інноваційно-інвестиційного розвитку регіонів [5, с. 52]. Діяльність центрів щодо стимулювання інноваційно-інвестиційного розвитку регіонів полягає у такому:

- здійснення аналізу інноваційного потенціалу певного регіону;
- визначення пріоритетних напрямів інноваційної діяльності на території регіону, забезпечення на цій основі наукової та організаційної підтримки запровадження програм і проектів інноваційного розвитку на регіональному рівні;

Регіональне управління та місцеве самоврядування

- сприяння розвитку інформаційно-консалтингового забезпечення інноваційної діяльності та інноваційного розвитку на території регіону;
- підтримка становлення та розширення регіональної інноваційної інфраструктури;
- організація взаємодії науково-дослідних, інноваційних підприємств, установ та організацій, органів державної влади щодо активізації інноваційного розвитку регіону.

Органи місцевого самоврядування, територіальні громади беруть участь у стратегічному розвитку регіонів відповідно до своїх повноважень і взаємодіючи у встановленому порядку з органами державної влади, підприємствами, установами та організаціями.

Інститут дієздатних територіальних громад, ініціатива місцевих мешканців в облаштуванні місцевої території, зацікавленість у створенні комфортного та безпечного життєвого середовища на території регіону – усе це формує добробут регіону зокрема і держави загалом [8, с. 498]. Відповідальність членів громади за якісну повсякденну роботу, пов'язану зі стратегічним розвитком регіону, відмова від очікувань державної допомоги, розрахунок на власні сили, ресурси, задіяння місцевої ініціативи та підприємницьких здібностей мешканців громади, активізація місцевого самоврядування – головні умови успішної реалізації розпочатої реформи.

Реальна дієздатність територіальних громад та органів місцевого самоврядування, їх спроможність самостійно й у повному обсязі вирішувати нагальні питання місцевого значення на власній, достатній матеріально-фінансовій і ресурсній базі є запорукою побудови громадянського суспільства, формування засад соціально орієнтованої ринкової економіки, підвищення якості життя всіх мешканців регіону (рис. 1).

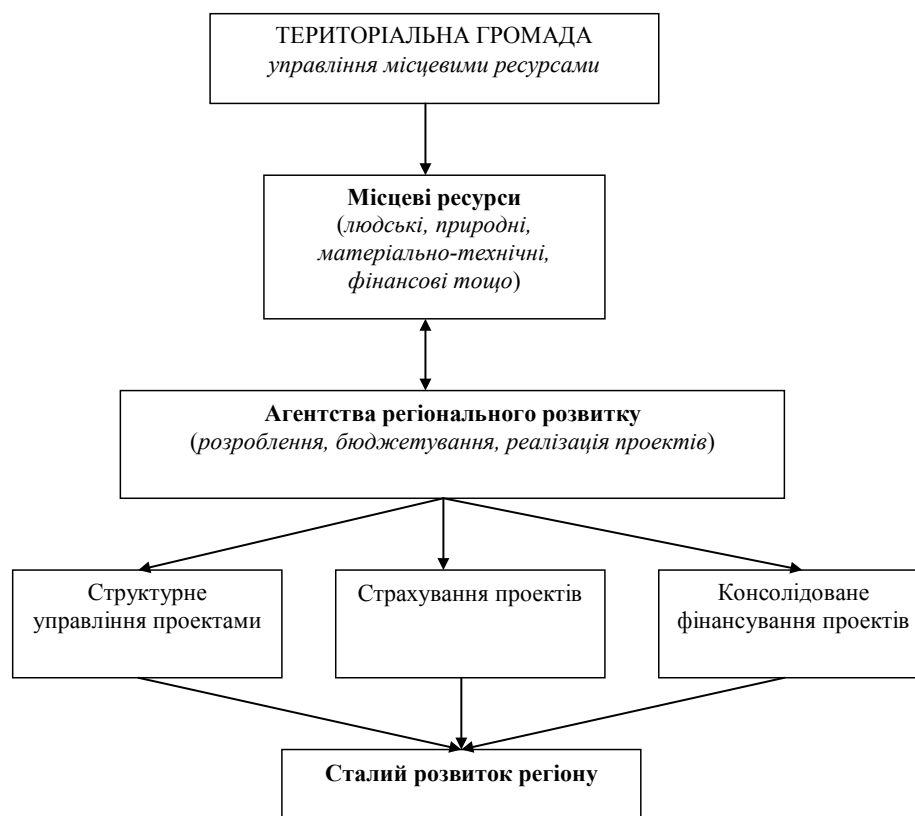


Рис. 1. Схема формування механізму сталого розвитку регіону

Формування механізму сталого розвитку регіону необхідне для виконання чотирьох стратегічних завдань: підвищення конкурентоспроможності регіонів та зміцнення їх ресурсного потенціалу; розвитку людських ресурсів; розвитку міжрегіональної співпраці; створення інституційних умов для розвитку регіонів.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, створення й запровадження у практику регіонального адміністрування відповідного механізму сталого розвитку регіону базується на такому: забезпеченні достатніх умов, залученні наявних ресурсів; пошуку і повному освоєнні потенційно факторних можливостей кожного регіону (природно-ресурсних, промислових, інноваційних, інформаційних, енергоефективності, економічної безпеки та структурних змін); розробленні та реалізації інститутами регіонального розвитку програм і стратегій розвитку території як головного фактора нарощення конкурентоспроможності національної економічної системи.

Предметом подальших наукових доробок у цьому напрямі будуть механізми та інструменти комплексної реалізації поставлених завдань відповідно до реформи децентралізації стратегічного планування регіонального розвитку в Україні.

Список використаних джерел:

1. Децентралізація. *Реформа місцевого самоврядування та децентралізація влади* : офіційний сайт. URL: <https://rpr.org.ua/groups-rpr/04detsentralizatsiya>.
2. Макогон В.Д. Бюджетна стратегія держави : монографія. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2018. 364 с.
3. Національна парадигма сталого розвитку України / за заг. ред. акад. НАН України, д.т.н., проф., заслуженого діяча науки і техніки України Б.Є. Патона. 2-е вид., переробл. і доповн. Київ : Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2016. 72 с.
4. Осауленко О.Г. Сталий соціально-економічний розвиток: моделювання та управління. Київ, КНЕУ, 2000. 176 с.
5. Проміжний звіт про науково-дослідну роботу за темою «Моделювання соціально-економічного розвитку територій» / за ред. В.С. Загорського. Львів : ЛРІДУ АДУ, 2011. 152 с.
6. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
7. Регіональна фіскальна політика: теоретичні засади та практичні домінанти реалізації в Україні / за ред. А.І. Крисоватого. Тернопіль : Тернопільський національний економічний університет, 2012. 402 с.
8. Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: національна доповідь / за ред. Е.М. Лібанової, М.А. Хвесика. Київ : ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. 776 с.
9. Стратегії розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості. *Збірник матеріалів «круглого столу»* / за ред. С.О. Білої. Київ : НІСД, 2011. 88 с.

References:

1. Local self government reform and decentralization of power (2018). *Decentralisatia* [Decentralization] : official site. URL: <https://rpr.org.ua/groups-rpr/04detsentralizatsiya> [Ukraine].
2. Makogon V.D. (2018), *Budgetna strategija derjavy* [Budget strategy of the state], Monograph, Press Kyiv National University of Trade and Economics, Kyiv, 364 p. [Ukraine].
3. Edited by B.Ye. Paton (2016), *Nacionalna paradigma stalogo rosvitku Ukrainy* [National Paradigm of Sustainable Development of Ukraine], 2nd edition, revised edition, Press Public Institution “Institute of Environmental Economics and Sustainable Development of the National Academy of Sciences of Ukraine”, Kyiv, 72 p. [Ukraine].

4. Osaulenko O.G. (2000), *Stalyi socialno-economichni rozvitok: modeluvanna ta upravlinna* [Sustainable socio-economic development: modeling and management], Press KNEU, Kyiv, 176 p. [Ukraine].

5. Edited by V.S. Zagorsky (2011). *Promijnyi svit pro naukovo-doslidnu robotu za temou: "Modeluvanna socialno-economichnogo rosvitku teritorii"* [Interim report on research work on the topic "Simulation of socio-economic development of territories"], Press Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration, Lviv, 152 p. [Ukraine].

6. KМУ (2014), *Pro shvalena Koncepcii reformuvana mysceвого samovraduvana ta terytorialnoi organisacii vlady v Ukrainy* [On Approval of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine] : the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 01, 2014. No. 333-p. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

7. Edited by A.I. Krysovaty (2012). *Pegionalna fiskalna politica: teoretichny zasady ta practichny dominanty realizacii v Ukrainy* [Regional Fiscal Policy: Theoretical Foundations and Practical Dominants of Realization in Ukraine], Press Ternopil National Economic University, Ternopil, 402 p. [Ukraine].

8. Edited by E.M. Libanova, M.A. Khvesyk (2014). *Socialno-economichniy potencial stalogo rosvitku Ukrainy ta ii regioniv* [Socio-economic potential of sustainable development of Ukraine and its regions]. National report, Press Public Institution "Institute of Environmental Economics and Sustainable Development of the National Academy of Sciences of Ukraine", Kyiv, 776 p. [Ukraine].

9. Edited by S.O. Bila (2011). *Strategii rosvitku regioniv: shlahy sabespechena dievosty* [Strategies for the development of regions: ways to ensure effectiveness], Collection of materials of the "round table conference", Press National Institute for Strategic Studie, Kyiv, 88 p. [Ukraine].

Р. Ю. Прав, аспірант
Міжрегіональної академії управління персоналом

**УДОСКОНАЛЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО
ТА ОПЕРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ БЕЗПЕКОЮ
В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ В УМОВАХ ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ**

Процес забезпечення державної безпеки має бути безперервним і безпосереднім на всіх рівнях управління. Автор підкреслює важливість прийняття рішень щодо інформаційної безпеки на стратегічному рівні і розроблення детальних завдань на тактичному рівні. Вони стають основою для забезпечення реалізації рішень на оперативному рівні.

Завдання ефективного управління процесом забезпечення державної безпеки в інформаційній сфері – це точне і швидке переведення стратегічної концепції, розробленої на вищому управлінському рівні, в конкретні цілі для окремих ланок системи управління державної безпеки або виконавців в окремих секторах управління (міністри, керівники підрозділів), потім детальні завдання виконуються на оперативному рівні. Розподіл системи державної безпеки в інформаційній сфері на підсистеми (координування та виконання) сприяє ефективному управлінню у цій сфері, а також відповідає сучасним умовам і викликам гібридної війни.

Ключові слова: інформаційна безпека, державна безпека в інформаційній сфері, стратегічне управління, оперативне управління, координаційний орган.

R. Yu. Prav. Improving strategic and operational governance of state security in the informational field in the conditions of hybrid war

The process of ensuring state security should be continuous and direct and at all levels of government. The author emphasizes the importance of decision-making on information security at the strategic level and the development of detailed tasks at the tactical level. They become the basis for implementation of decisions at the operational level.

The task of efficient management of the process of securing state security in the information sphere is the precise and rapid transfer of the strategic concept to specific purposes. The strategic concept is being developed at the top management level. Specific objectives are defined for individual parts of the state security management system or executives in individual management sectors (ministers, unit managers). Then the detailed tasks are performed at the operational level. The distribution of the system of state security in the information sphere on the subsystem (coordination and implementation) promotes effective management, meets the modern conditions and challenges of the hybrid war.

Information security management should respond to actual changes in a dynamic, modern environment. Therefore, the analysis of opportunities and threats in the information sphere should be continuously conducted. Conclusions of state and non-governmental research organizations should be submitted for consideration to the President and the Government. According to their results, the tasks specified for implementation by state security bodies are corrected or changes are made to the hierarchy of tasks.

The author believes that in Ukraine it is necessary to create a coordination structure that will comprehensively consider information security. It will contribute to the formation of an actual system of ensuring state security in the information sphere, the development and implementation of the most effective solutions. Basic structure features: analysis of threats to state security in the information sphere, consideration of proposals to counter these threats, organization of the process and information security system in important areas (defense, foreign policy, economy, law enforcement system, etc.); the development of a unified technical policy, coordination of work on the implementation of information security programs, coordination of the national strategy of information security with international strategies.

Key words: information security, state security in the information sphere, strategic management, operational management, coordination body.

© Р. Ю. Прав, 2019

Постановка проблеми. Безпека, зокрема, в інформаційній сфері є необхідною та обов'язковою умовою національної цілісності та розвитку держави, тому забезпечення безпеки слід визнати одним з основних завдань державного управління. Динамічні зміни у зовнішньому оточенні змушують держави для свого захисту створювати комплексну систему безпеки. Особливо актуальним таке завдання стало для України після воєнного вторгнення іноземної держави на нашу територію і намагання захопити її. Після невдалої спроби Росія всі зусилля спрямувала на інформаційну війну з Україною – захоплення інформаційного простору, інформаційні атаки на суспільно значимі об'єкти тощо.

Інформація стала зброям пропаганди і впливу, зброєю у гібридній війні, яку веде Росія з Україною. Інформація як елемент *soft power* (м'якої сили) може створювати привабливу або ж непривабливу картину держави у світі або ж для своїх громадян без застосування примусу. Поширення неприйнятних для українського суспільства ідей, маніпуляція і дезінформація російських спецслужб стають щораз агресивнішими, підтверджуючи небезпечність інформаційної війни Росії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед останніх досліджень у цій сфері виділимо публікацію Я. Малика (2015), в якій автор розглядає стан і перспективи розвитку інформаційної безпеки України [1]. В. Савицький (2017) досліджує інформаційну безпеку в системі національної безпеки України [2]. Ґрунтовний аналіз сучасних загроз в інформаційній сфері представлено в аналітичній доповіді до щорічного послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році», підготовленої Національним інститутом стратегічних досліджень [3]. Проте такі дослідження є фрагментарними в аналізі всієї системи інформаційної безпеки.

Мета статті – розглянути проблеми вдосконалення стратегічного та оперативного управління державної безпеки в інформаційній сфері в умовах гібридної війни. Протидія загрозам в інформаційній сфері є постійним завданням державного управління, вирішення якого забезпечить недоторканність суверенітету України і гарантуватиме безпеку громадян.

Виклад основного матеріалу. Оскільки законодавчо закріпленого терміна «інформаційна безпека» наразі немає, ми звернулися до проекту Концепції інформаційної безпеки. У ньому пропонується розглядати її як «стан захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якого досягається завдання шкоди через неповноту, несвоєчасність і недостовірність поширюваної інформації, порушення цілісності та доступності інформації, несанкціонований обіг інформації з обмеженим доступом, а також через негативний інформаційно-психологічний вплив та умисне спричинення негативних наслідків застосування інформаційних технологій» [4].

Безпека в інформаційній сфері є частиною системи державної безпеки і, у свою чергу, включає взаємопов'язані складові: людей, організації, технічні засоби, що працюють на її забезпечення.

Головним координатором і виконавцем функцій у системі державної безпеки є Служба безпеки України, а головним координатором і виконавцем діяльності, спрямованої на боротьбу з інформаційними загрозами, також має бути спеціальний орган, відповідальний за інформаційну безпеку. Інші структури, навіть на рівні вищого державного управління, міністерства та відомства, беруть участь у цих процесах як співвиконавці. Окрім того, виконавчими органами системи безпеки в інформаційній сфері можуть бути інші ланки державного управління, включно з місцевими органами влади, а також неурядові організації, інститути, дослідні центри, що займаються інформаційними загрозами.

Систему управління державною безпекою в інформаційній сфері можна визначити як сукупність взаємопов'язаних складових: органів державної влади та керівників спеціальних державних структур, які забезпечують безперервність прийняття рішень і виконання завдань

Державне управління у сфері державної безпеки та митної справи

у сфері інформаційної безпеки [3, с. 18]. У процес управління державною безпекою в інформаційній сфері включені основні органи управління держави, відповідальні за виконання завдань, пов'язаних із забезпеченням державної інформаційної безпеки як у зовнішньому, так і внутрішньому вимірах, разом з їх офісами та необхідною інфраструктурою. До цих органів належать такі: Президент України (спільно з дорадчими органами), Кабінет Міністрів України, керівники, які очолюють державні спеціальні структури, на які покладені завдання щодо державної безпеки в інформаційній сфері, а також місцеві державні адміністрації разом з їх офісами (рис. 1).



Рис. 1. Рух інформації та управлінських рішень між ланками системи управління державною безпекою в інформаційній сфері

Джерело: створено автором

У структуру обміну інформацією та рішеннями між елементами системи управління державною безпекою включений парламент, який є законодавчим органом і не є частиною системи управління державною безпекою. Однак роль парламенту дуже важлива в процесі прийняття рішень головними органами виконавчої влади, особливо коли рішення вимагає швидких законодавчих змін. Крім того, компетенція парламенту щодо забезпечення державної безпеки в інформаційній сфері включає періодичні обговорення різних аспектів інформаційної безпеки. Унаслідок дебатів парламент визначає місію держави, бачення державної безпеки, цілі та цінності, що стають основою для стратегії державної безпеки, яка потім інтерпретується в інших безпекових стратегіях, зокрема інформаційній.

На рис. 1 представлені також неурядові аналітичні центри (think tanks, мозкові центри), які повинні сприяти комунікаціям органів державної влади з громадськістю. Неурядові дослідницькі організації (далі – НДО) можуть збирати та аналізувати дані щодо багатьох аспектів державної безпеки в інформаційній сфері, включно з можливостями протистояння загрозам і використання цих можливостей. Вироблені ними думки та позиції можуть бути різними, і вони необов'язково узгоджуються з офіційною позицією влади.

За кордоном неурядові аналітичні центри мають вплив на державну політику, проводять прикладні дослідження, здійснюють консультування органів державної влади та надають їм рекомендації. За визначенням, «неурядова дослідна організація – це незалежна, неприбуткова організація, яка об'єднує фахівців, що мають спеціальні знання, метою діяльності якої є досягнення суспільного блага, а головними засобами його досягнення – дослідження конкретних суспільно значущих проблем, вироблення відповідних рекомендацій, їх просування в державну політику» [5].

Врахування напрацювань НДО, безперечно, сприятиме розробленню ефективних рішень щодо безпеки держави в інформаційній сфері за різних зовнішніх і внутрішніх умов. Тому важливо, щоб такі організації були в системі управління державною безпекою. В Україні, вважаємо, необхідне створення неурядового організаційного аналітичного центру, який узагальнюватиме напрацювання всіх НДО, що дасть змогу комплексно розглядати проблеми державної інформаційної безпеки.

Важливим елементом системи державної безпеки в інформаційній сфері є державні інституції, які займаються аналітичною діяльністю. В Україні це – Національний інститут стратегічних досліджень, підпорядкований Президентові. Серед основних завдань цієї установи – науковий супровід реалізації Президентом, Радою національної безпеки і оборони повноважень у сфері національної безпеки України. Його наукові розроблення мають сприяти виробленню найбільш доцільних методів державного управління.

Недоліком системи управління державної безпеки в Україні є відсутність спеціалізованого науково-дослідного інституту національної безпеки. Інститут проблем національної безпеки був створений у 2003 році з метою розроблення наукових засад національної безпеки України, забезпечення наукової обґрунтованості та ефективності державної політики щодо захисту національних інтересів і безпеки особи, захисту суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз. Установа забезпечувала Президента, Раду національної безпеки і оборони, Кабінет міністрів України інформаційно-аналітичними та концепційними матеріалами з проблем нацбезпеки. Науковці прогнозували і оцінювали зовнішні та внутрішні загрози національній безпеці, надавали пропозиції щодо їх запобігання / усунення. 2010 року Інститут був ліквідований указом Президента і сьогодні не відновлений [6].

Серед інших ланок системи забезпечення державної безпеки в інформаційній сфері – Президент України, Рада національної безпеки і оборони, Прем'єр-міністр України, Міністерство інформаційної політики, Міністерство оборони (Головна розвідувальна служба у його складі), Міністерство закордонних справ, Міністерство внутрішніх справ, інші міністерства в межах компетенції, Служба безпеки України, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації (центральный орган виконавчої влади зі спеціальним статусом), Міжгалузева рада з питань розвитку інформаційного суспільства (тимчасовий консультативно-дорадчий орган), обласні державні адміністрації (місцеві органи влади).

Загальновідомо, що у процесі управління виділяються такі основні функції: планування, організація, мотивація та контроль. На основі оцінки поточних загроз, внутрішніх і зовнішніх, Кабінет Міністрів України повинен періодично формувати відповідні керівні принципи планування державної безпеки, зокрема, в інформаційній сфері. Завдяки їм усі суб'єкти державної влади вищого рівня та місцеві адміністрації, які беруть участь у виконанні завдань щодо державної безпеки, повинні мати плани з однаковим змістом, які б відрізнялись ступенем деталізації та го-

ризиком планування. Водночас на місцевому рівні у планах мають враховуватися територіальні особливості і загрози в інформаційній сфері. Особливо актуально це в ситуації гібридної війни.

Функція організації особливо значима для кінцевого результату – досягнення визначених цілей; неправильно сформована організаційна структура може в процесі реалізації планів не тільки віддалити, але й перешкодити досягненню кінцевих цілей. Конкретні зв'язки в організуванні повинні бути визначені на всіх рівнях державного управління – національному, регіональному та місцевому; їх проектування є компетенцією уряду. Організаційні зв'язки повинні не тільки сприяти виконанню завдань щодо усунення інформаційних загроз окремими суб'єктами, але й забезпечити досягнення синергетичного ефекту. Особлива увага має бути приділена організаційній структурі на рівні оперативного управління, де перебувають виконавчі органи системи державної безпеки в інформаційній сфері.

Щодо мотивації, то хочемо зазначити, що безпека в ієрархії потреб є однією з основних, для суспільства і держави це – найвище благо. Ефективна держава повинна забезпечити своїм громадянам достатній рівень безпеки, створити безпечні умови для гідного життя і розвитку всієї нації. Як показує недалекий історичний досвід України, безпека народу, відповідно, впливає і на безпеку урядовців.

Контрольна функція в управлінні безпекою здійснюється державними органами, визначеними законодавчо. В Україні процес контролю забезпечення державної безпеки в інформаційній сфері ускладнений розпорошеністю обов'язків між різними органами, уникненням через це відповідальності та відсутністю єдиного координаційного центру.

Вважаємо, що в Україні необхідне створення координаційної організаційної структури, яка комплексно розглядатиме інформаційну безпеку в усіх її вимірах, сприятиме формуванню актуальної системи забезпечення державної безпеки в інформаційній сфері, виробленню та реалізації найбільш ефективних рішень. Основними функціями такої структури мають бути: аналіз загроз державній безпеці в інформаційній сфері, розгляд пропозицій із протидії цим загрозам, організація процесу і системи захисту інформації в життєво важливих сферах держави (обороні, зовнішній політиці, економіці, правоохоронній системі тощо), розроблення єдиної технічної політики, координація роботи щодо реалізації програм захисту інформації, узгодження національної стратегії інформаційної безпеки з міжнародними.

Наразі аналіз безпеки інформаційного середовища проводиться Національним інститутом стратегічних досліджень, неурядовими дослідницькими організаціями і окремими відділами міністерств, які проводять такі дослідження на постійній основі. Проблема полягає в тому, щоб зібрати ці аналізи в одному центрі, який оцінював би їх у вигляді синтетичного матеріалу.

Ефективність прийняття рішень у процесі управління державною безпекою в інформаційній сфері визначають такі суб'єкти: Верховна Рада України, Президент України, РНБО, Кабінет Міністрів України, Міністерство інформаційної політики, інші міністерства в межах компетенції, Служба безпеки України, державні та недержавні аналітичні організації (див. рис. 1).

Верховна Рада України формально не входить до складу системи державної безпеки, однак відіграє важливу роль у процесі прийняття рішень головними органами виконавчої влади. У Стратегії національної безпеки України (указ Президента 26 травня 2015 року), Доктрині інформаційної безпеки України (затвердженій 25 лютого 2017 року) на основі актуальних загроз визначено низку пріоритетів держави в інформаційній сфері. На їх основі мають бути сформульовані стратегічні цілі держави у сфері інформаційної безпеки, які, у свою чергу, повинні бути відображені в положеннях Стратегії інформаційної безпеки України. Положення Стратегії мають враховуватися під час розроблення інших документів суб'єктів безпеки України в інформаційній сфері.

Така стратегія мала б ранг настановчого державного документа, і тоді визначення цілей безпеки в інформаційній сфері стало б керівним принципом для кожного наступного уряду,

Державне управління у сфері державної безпеки та митної справи

який може розробляти власну концепцію реалізації політики державної безпеки в інформаційній сфері. Це впливатиме на прозорість процесу стратегічного планування в державі.

Стратегія державної безпеки в інформаційній сфері є довгостроковим документом, а термін повноважень уряду становить 4 роки. Забезпечення державної безпеки в інформаційній сфері вимагає також безперервності процесу управління та тривалої перспективи, отже, зміна уряду раніше терміну дії стратегії не повинна одночасно означати зміну чи скасування визначеної державної стратегії. Водночас кожний новий уряд може ставити нові детальні цілі в межах, визначених стратегічним документом, і реалізовувати їх.

Водночас, зважаючи на умови гібридної війни, в яких перебуває нині Україна, а також на можливість виникнення нових непередбачених раніше загроз (або ж усунення старих), сукупність стратегічних цілей щодо безпеки держави в інформаційній сфері може змінитися. Відповідно, виникне підґрунтя для перегляду стратегії державної безпеки в інформаційній сфері.

Коли поточні виклики, реальні можливості та потенційні загрози в інформаційній сфері визначено, конкретні цілі затверджено, то на тактичному рівні починається їх реалізація окремими виконавчими органами системи державної безпеки. Отже, можемо розглядати три рівні управління державною безпекою в інформаційній сфері: стратегічний, тактичний та оперативний (рис. 2).

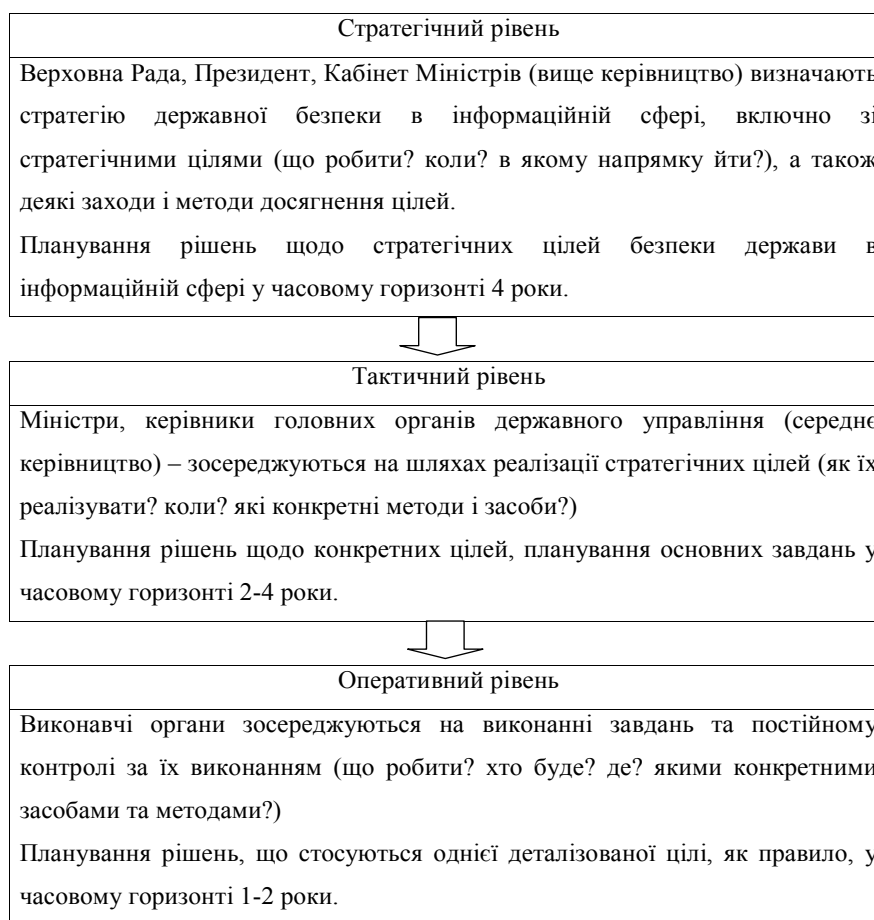


Рис. 2. Рівні управління державною безпекою в інформаційній сфері

Джерело: створено автором

Останнім етапом є реалізація конкретних завдань, визначених відповідно до стратегії державної безпеки в інформаційній сфері. Виконавцями цих завдань безпосередньо будуть відділи державних органів безпеки, які працюють в інформаційній сфері. На оперативному рівні має бути проведено наліз сил і ресурсів, які є в розпорядженні окремих виконавчих органів системи державної безпеки в інформаційній сфері.

Важливо приділити особливу увагу контролю на цьому рівні, який повинен враховувати будь-які відхилення процесу реалізації від запланованих планів. Тільки повне виконання всіх завдань на оперативному рівні означає досягнення конкретних цілей, що, у свою чергу, є показником реалізації стратегії державної безпеки в інформаційній сфері.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Динаміка змін у зовнішньому оточенні та внутрішньому середовищі держави накладають на органи влади необхідність ефективного управління державною безпекою в інформаційній сфері. У цьому процесі важливими є рішення, прийняті на стратегічному рівні, та їх виконання на тактичному та оперативному рівнях спеціально уповноваженими органами безпеки. Треба пам'ятати, що інформаційні загрози можуть постійно змінюватися і зростати у динамічному, різноспрямованому середовищі. Тому аналіз проблем із погляду можливостей і загроз повинен бути безперервним процесом. Відповідно, мають змінюватися стратегічні цілі та конкретні завдання державної безпеки в інформаційній сфері, які повинні відповідати актуальним загрозам. В Україні необхідне створення координаційної організаційної структури, яка комплексно розглядатиме проблеми державної інформаційної безпеки в усіх її вимірах, сприятиме ефективності системи управління захисту державної безпеки в інформаційній сфері.

Список використаних джерел:

1. Малик Я.М. Інформаційна безпека України: стан та перспективи розвитку. *Збірник наукових праць*. 2015. № 44. С. 13-20.
2. Савицький В.Т. Інформаційна безпека в системі національної безпеки України. *Університетські наукові записки*. 2017. № 62. С. 195-207.
3. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році». *Послання Президента України*. 2018. 688 с.
4. Концепція інформаційної безпеки України. URL: <https://www.osce.org/uk/fom/175056?download=true> (дата звернення: 25.04.2019).
5. Тинкован О.В. Неурядові організації як суб'єкти вироблення державної політики : дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.01; ДРІДУ НАДУ при Президентіві України, Дніпропетровськ, 2007. 213 с.
6. Про Інститут проблем національної безпеки: Указ Президента України від 6 листопада 2008 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1396/2003> (дата звернення: 25.04.2019).

References:

1. Malyk, Ya. (2015). Informaciina bezpeka Ukrainy: stan ta perspektyvy rozvytku [Information security of Ukraine: the state and prospects of development]. *Zbirnyk naukovykh prac "Efektyvnist derzhavnogho upravlinnia"* – Collection of scientific works "Efficiency of Public Administration". No. 44. P. 13-20 [in Ukrainian].
2. Savytskyi, V.T. (2017). Informaciina bezpeka v systemi nacionalnoi bezpeky Ukrainy [Information security in the system of national security of Ukraine]. *Universytetski naukovy zapysky* – University scientific notes. No. 62. P 195-207 [in Ukrainian].

3. Analitichna dopovid do Shhorichnogo Poslannia Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoi Rady Ukrainy “Pro vnutrishnie ta zovnishnie stanovyshe Ukrainy v 2018 roci” [Analytical report to the Annual Message of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine “On the Internal and External Situation of Ukraine in 2018”]. (2018). Kyiv: NISS – Kyiv: NISD, 688 s. [in Ukrainian].

4. Konceptiia informacii noi bezpeky Ukrainy. Proekt [The Concept of Information Security of Ukraine. Project]. Retrieved from: <https://www.osce.org/uk/fom/175056?download=true> (related to: 25.04.2019) [in Ukrainian].

5. Tynkovan, O.V. (2007). Neuriadovi orghanizacii yak subiekty vyroblennia derzhavnoi polityky : dys. ... kand. nauk z derzh. Upravlinnia : 25.00.01 [Non-governmental organizations as subjects of development of state policy : dissertation. state sciences Management : 25.00.01]. DRIDU NADU pry Prezydentovi Ukrainy – DRIDU NAPA under the President of Ukraine, 213 s. [in Ukrainian].

6. PU, Decree of the President of Ukraine (2018), Pro Instytut problem natsionalnoi bezpeky. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1396/2003> (related to: 25.04.2019) [in Ukrainian].