

Публічне управління та митне адміністрування

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

№ 2 (25)

*Включено до Переліку наукових фахових видань України Категорії «Б»,
в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття
наукових ступенів з галузі «Публічне управління та адміністрування»
(спеціальність 281 – Публічне управління та адміністрування)
відповідно до Наказу Міністерства освіти і науки України
від 17.03.2020 р. № 409 (додаток 1).*



Видавничий дім
«Гельветика»
2020

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 № 11 від 18 травня 2020 р.)

Редакційна колегія:

Івашова Л. М. (головний редактор) –
д.держ.упр., проф.;
Ченцов В. В. – д.і.н., д.держ.упр., проф.;
Лопушинський І. П. – д.держ.упр., проф.;
Антонова Л. В. – д.держ.упр., проф.;
Антонов А. В. – д.держ.упр., доц.;
Домбровська С. М. – д.держ.упр., проф.;
Крушельницька Т. А. – д.держ.упр., доц.;

Шведун В. О. – д.держ.упр., проф.;
Міщенко Д. А. – д.держ.упр., проф.;
Парубчак І. О. – д.держ.упр., проф.;
Плеханов Д. О. – д.держ.упр., доц.;
Халецька А. А. – д.держ.упр., проф.;
Геллерт Лотар – д.ф., проф., Німеччина;
Кашубський Михайл – д.ф., доц., Австралія;
Чижович Веслав – д.габ., проф., Республіка Польща.

ISSN 2310-9653

Коректори: Н. В. Пирог, Я. І. Вишнякова
Комп’ютерна верстка: Ю. С. Семенченко

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 21.05.2020. Формат 60×84/16. Папір офсетний.
Гарнітура Таймс. Ум. друк. арк. 27,20. Обл.-вид. арк. 28,15.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1
Телефон +38 (048) 709 38 69,
+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб’єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.

Засновник: Університет митної справи та фінансів

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

О. І. Білик. Періодизація історичного розвитку феномена соціальної держави	7
Л. М. Івашова, М. Ф. Івашов, І. М. Квеляшвілі. Методологія наукових досліджень і системного підходу у сфері публічного управління: механізми, важелі, методи, інструменти.....	11
А. В. Мовчанюк. Концептуальні основи реформування системи державного управління в Україні	20
Н. В. Опар. Особливості взаємодії стейкхолдерів у процесі державного управління забезпеченням якості вищої освіти в Україні.....	25
В. В. Пержун. Історичні витоки формування управлінської культури	30
Є. І. Таран. Інституціоналізація європейської інтеграції України	36
І. В. Шкурят. Залученість України до процесу глобалізації: критичне бачення відомих експертів	40

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

О. І. Апостол. Закордонний досвід державного управління конкурентоспроможністю економіки	45
І. М. Безена, В. В. Сиченко, С. О. Рибкіна. Механізми демократизації публічного управління і кар'єрний розвиток посадовців органів влади: регіональний аспект.....	50
О. П. Борисенко, К. О. Чернокалова. Комунікація як інструмент державного управління: сучасні тенденції.....	58
Ю. В. Дмитрієв. Моніторинг способу життя публічних осіб як один із механізмів запобігання корупції в системі державного управління.....	63
В. Я. Карковська. Управління знаннями в умовах формування механізмів кадрової безпеки органів державної влади.....	68
В. Г. Ковальов, Т. М. Брус. Роль органів місцевого самоврядування у транскордонному співробітництві: організаційно-правові засади.....	73
Т. В. Косарєв, Н. О. Пасик-Косарєва. Удосконалення електронного урядування на основі реінжинірингу урядових процесів.....	79
Н. П. Крижина, Л. М. Радченко. Концептуальні підходи щодо поведінки з твердими побутовими відходами в Україні.....	85
І. В. Курисько. Специфіка формування та реалізації механізмів автоматизації роботи систем підбору кадрів у закладах вищої освіти на державному рівні.....	89
А. П. Лелеченко. Стратегічна архітектура системи публічного управління сталим розвитком регіонів	94
С. Ю. Лукін. Громадянське суспільство у формуванні публічного простору в процесах державотворення	99
А. А. Мельниченко, Ю. В. Радченко. Імплементация інструментів медіації у практику публічного управління та адміністрування.....	104
В. І. Николаєва. Громадський моніторинг як ефективний інструмент мінімізації ризиків у державному управлінні системою соціальної роботи.....	111
О. О. Павленко, В. О. Зюзін, К. Л. Коваль, К. Д. Діцман. Залучення громадян до реформи децентралізації: експертний висновок про систему моніторингу та оцінювання обласної стратегії.....	116
О. Г. Плуталова. Теоретичні аспекти правового механізму державного регулювання ринку землі в Україні	121
Н. Ю. Подольчак, У. Т. Лукашевська. Можливості розвитку публічних механізмів FinTech	126
А. М. Пугач, Л. О. Польська. Земельна реформа: європейський досвід і можливості застосування в Україні.....	131
Г. Ю. Разумей, М. М. Разумей. Діджиталізація публічного управління як складник цифрової трансформації України.....	139

О. О. Самойленко. Можливість запровадження американської моделі лобістської діяльності в Україні	146
В. В. Сиченко, М. М. Хитько, М. О. Хитько. Використання форсайту для стратегічного планування розвитку освіти в умовах її системних змін	152
Г. Т. Терешкевич (сестра Діогена). Нормативно-правове забезпечення реформування системи охорони здоров'я на засадах біоетики	158
І. М. Хмиров. Обґрунтування необхідності державної підтримки впровадження електронного навчання.....	169
С. О. Шевченко. Публічне управління інтернаціоналізацією вищої освіти в Україні: від глобального до національного вимірів	173

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Т. М. Семенова. Соціально-економічний аналіз впливу реформи децентралізації на управління процесами формування місцевих бюджетів	181
Ю. В. Шпак. Кластерний підхід в управлінні територіальним розвитком України.....	187

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА МИТНОЇ СПРАВИ

М. Ф. Криштанович. Функції Національної поліції України в системі забезпечення публічної безпеки й порядку в державі	192
О. А. Панченко, О. І. Пархоменко-Кучевіл, В. Г. Антонов. Інформаційні виклики епохи турбулентності в державному управлінні.....	196
В. О. Торічний. Умови ефективної розробки та впровадження державної інформаційної політики.....	205
Г. П. Фердман. Забезпечення безпеки на залізничному транспорті: державно-управлінський аспект.....	210

СТОРІНКА МОЛОДОГО НАУКОВЦЯ (ДЛЯ АСПІРАНТІВ ТА СТУДЕНТІВ)

Л. А. Воропай. Міжнародні аспекти формування державної політики у сфері соціального захисту учасників бойових дій.....	215
О. А. Соколова. Мовно-комунікаційні моделі та імперативи публічного спілкування як стратегічний інструмент для формування політичного іміджу лідера	220
О. Г. Черкас. Взаємодія Верховної Ради України з місцевими радами: інформаційно-комунікаційний аспект.....	226

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF STATE ADMINISTRATION

O. I. Bilyk. Periodization of the historical development of the phenomenon of social state.....	7
L. M. Ivashova, M. F. Ivashov, I. M. Kveliashvili. Methodology of scientific research and systematic approach in the field of public governance: mechanisms, levers, methods, tools.....	11
A. V. Movchaniuk. Conceptual basis of reforming public administration system in Ukraine.....	20
N. V. Opar. Features of stakeholders' interactions in the process of public administration of higher education quality assurance in Ukraine.....	25
V. V. Perzhun. Historical sources of forming of administrative culture.....	30
Ye. I. Taran. European integration institutionalization of Ukraine.....	36
I. V. Shkurat. Ukraine's involvement in the globalization process: a critical vision of renowned experts.....	40

MECHANISMS OF STATE ADMINISTRATION

O. I. Apostol. Estimation of the foreign experience of public administration by competitiveness of economy.....	45
I. M. Bezena, V. V. Sychenko, S. O. Rybkina. Mechanisms of public administration democratization and the career development of officials of authorities: regional aspect.....	50
O. P. Borysenko, K. O. Chernokalova. Communication as a tool of public administration: current trends.....	58
Yu. V. Dmytriiev. Monitoring the lifestyle of public persons as one of the methods to prevent corruption in the public administration system.....	63
V. Ya. Karkovska. Knowledge management in conditions of formation of mechanisms of staff authorities of state authorities.....	68
V. G. Kovalyov, T. M. Brus. The role of local self-government authorities in cross-border cooperation: organization and legal basis.....	73
T. V. Kosariev, N. O. Pasyk-Kosarieva. Improvement of e-governing on the basis of re-engineering of government processes.....	79
N. P. Kryzyna, L. M. Radchenko. Conceptual approaches to the solid household waste management in Ukraine.....	85
I. V. Kurysko. The specifics of formation and realization of mechanisms of automation of work of systems of staff recruitment in higher education institutions at the state level.....	89
A. P. Lelechenko. The strategic architecture of public governance system for sustainable regional development.....	94
S. Yu. Lukin. Civil society in the formation of public space in the processes of state formation.....	99
A. A. Melnychenko, Yu. V. Radchenko. Implementation of mediation tools in public administration practice.....	104
V. I. Nykolaieva. Community monitoring as an effective instrument of risk minimization in public administration of the social work system.....	111
O. O. Pavlenko, V. O. Ziuzin, K. L. Koval, K. D. Ditsman. Involving citizens in decentralization reform: an expert opinion on the monitoring and evaluation system of the regional strategy.....	116
O. H. Plutalova. Theoretical aspects of legal mechanism of government regulation of the land market in Ukraine.....	121
N. Yu. Podolchak, U. T. Lukashevska. FinTech public mechanism development opportunities.....	126
A. M. Puhach, L. O. Polska. Land reform: European experience and implementation opportunities in Ukraine.....	131
H. Yu. Razumei, M. M. Razumei. Digitalization of public administration as a component of digital transformation of Ukraine.....	139
O. O. Samoilenko. The possibility of implementing the American model of lobby activities in Ukraine.....	146
V. V. Sychenko, M. M. Khytko, M. A. Khytko. Use of foresight for strategic planning of educational development in the conditions of its systemic changes.....	152
H. T. Tereshkevych. Legal provision of health care system reform based on the bioethics.....	158
I. M. Khmyrov. Justification of reasonably need of the state support of electronic training introduction.....	169

S. O. Shevchenko. Public administration of internationalization of higher education in Ukraine: from global to national dimensions.....	173
---	-----

REGIONAL ADMINISTRATION AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

T. M. Semenova. Socio-economic analysis of the impact of decentralization reform on the management of local budgeting processes	181
---	-----

Yu. V. Shpak. Cluster approach in the management of territorial development of Ukraine.....	187
--	-----

STATE ADMINISTRATION IN THE STATE SECURITY SPHERE AND CUSTOMS BUSINESS

M. F. Kryshchanovych. Functions of the National Police of Ukraine in the system of public security and order in the state	192
---	-----

O. A. Panchenko, O. I. Parkhomenko-Kutsevil, V. H. Antonov. Turbulence information challenges in governance	196
---	-----

V. O. Torichniy. The conditions of effective development and deployment of the state information policy	205
--	-----

G. P. Ferdman. Railway safety: public-management aspects	210
---	-----

YOUNG SCIENTIST'S PAGE

L. A. Voropay. The international aspects of formation of state policy in the sphere of social protection of combatants	215
--	-----

O. A. Sokolova. Language-communication models and public communication imperatives as a strategic instrument for forming the political image of the leader	220
--	-----

O. G. Cherkas. Interaction of the Verkhovna Rada of Ukraine with local councils: informational-communicational aspect.....	226
--	-----

О. І. Білик, кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового
менеджменту Національного університету
«Львівська політехніка»

ПЕРІОДИЗАЦІЯ ІСТОРИЧНОГО РОЗВИТКУ ФЕНОМЕНА СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ

Процес вивчення соціальної держави як об'єкта дослідження виявляє суперечливу ситуацію з його науковим осмисленням. Сьогодні в умовах загострення соціальних ризиків розкриття суті соціальної держави є вкрай необхідним. Авторкою представлено дослідження періодизації історичного розвитку феномена соціальної держави. Під час аналізування наукових тверджень вітчизняних і іноземних дослідників авторкою було запропоновано власне твердження суті соціальної держави та виділено періодизацію її становлення.

Соціальна держава досліджується вже більше, ніж півтора століття за кордоном, а після розпаду СРСР і прийняття Конституції України розкриття суті соціальної держави стало активно вивчатися вітчизняними дослідниками. Нині є величезна кількість наукових робіт, так чи інакше присвячених соціальній державі. Отже, позитивний момент полягає в ґрунтовному дослідженні феномена як зарубіжною, так і вітчизняною наукою, при цьому варто звернути увагу на те, що соціальна держава – багатогранне явище, досліджуване багатьма суспільними науками. Наприклад, можна окреслити різні ракурси вивчення етимології цього поняття: з погляду філософії, соціуму, державного управління та вимог сучасності.

Згадане вивчення соціальної держави різними галузями знань призводить до того, що кожна наука виділяє свій конкретний предмет, відповідно до чого керується своїми методами і підходами в дослідженні. Усе це веде до відсутності єдиного понятійно-категоріального апарату і проблем систематизації накопичених знань. З цього випливає, що концепція соціальної держави – це не струнка наукова теорія, а скоріше набір безлічі розрізнених дефініцій, наповнених різним змістом і сенсом, але об'єднаних спільною ідеєю.

Однією з найбільш важливих проблем у вітчизняній науці є відсутність єдиного розуміння «соціальної держави». З неї випливає ціла низка супутніх, а саме: відсутність єдиного набору критеріїв і ознак соціальної держави, відсутність згоди у визначенні його сутності, цілей і ключових характеристик і т. п. Понятійний аналіз визначень «соціальна держава» дає можливість окреслити кілька груп, відповідно до різного розуміння розглянутого феномена.

Ключові слова: соціальна держава, держава добробуту, соціальний захист.

O. I. Bilyk. Periodization of the historical development of the phenomenon of social state

The process of studying the welfare state as an object of study reveals a contradictory situation with its scientific understanding. Disclosure of the essence of the social state is essential today in the condition of aggravation social risks. The author presents a study of the periodization of the historical development of the phenomenon of the social state. In analyzing the scientific assertions of domestic and foreign researchers, the author suggested her own statement of the essence of the welfare state and highlighted the periodization of its formation.

The welfare state has been studied for over a century and a half abroad, and after the collapse of the USSR and the adoption of the Constitution of Ukraine, the disclosure of the essence of the social state began to be actively studied by domestic researchers. At the moment, there is a huge amount of scientific work, one way or another, dedicated to the social state. Thus, a positive point is a thorough study of the phenomenon of both foreign and domestic science, while, it should be noted that the social state – a multifaceted phenomenon, studied by many social sciences. Yes, it is possible to outline the differences in the study of the etymology of this concept in terms of philosophy, society, public administration, and the requirements of the present.

Mentioned research of the social state in different fields of knowledge leads to the fact that each science allocates its specific subject, accordingly, guided by their methods and approaches in research. All this leads to the absence of a single conceptual categorical apparatus and problems of systematization of the accumulated knowledge. It follows that the concept of the social state is not a coherent scientific theory, but rather a set of definitions filled with different content and meaning, but united by a common idea.

One of the most important problems in national science is the lack of a unified understanding of the “social state”. It implies a number of concomitants, namely: lack of a single set of criteria and characteristics of the social state, lack of agreement in defining its essence, goals and key characteristics, etc. The conceptual analysis of the definitions “social state” gives the opportunity to outline several groups, according to different understanding of the phenomenon under consideration.

Key words: social state, welfare state, social protection.

Постановка проблеми. Соціальні науки відображають взаємозв'язок між ризиком і суспільством у сфері напруженості між об'єктивізмом ризику та конструктивізмом ризику. На сучасному етапі розвитку технологій та економіки слід зазначити, що зростає використання технологій створює об'єктивно зростаючий тиск на проблеми, які генерується, зокрема, у формі носіїв небезпечних винаходів. Проте для побудови варіантів подаль-

шого економічного та соціального розвитку держав слід здійснити ретроспективний аналіз розвитку феномена соціальної держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження суті соціальної держави здійснювали такі дослідники, як Н. Антюшина, Л. Вітте, І. Гау, Дж. Гранд, Л. Дауел, М. Делі, Б. Жувенель, В. Іноземцев, М. Каргалова, В. Ойкен, М. Річчері, С. Федоров та інші. Також у роботах Г. Віленського, Ч. Лебо, О. Скрипнюка, В. Гойман та інших було змодельовано варіанти соціальної держави. Проте, попри велику кількість наукових досліджень щодо соціальної держави, важливим є виокремлення феномена соціальної держави з метою виявлення напрямів осмислення подальших шляхів економічного та соціального розвитку.

Метою статті є встановлення етапності у розвитку суті соціальної держави.

Виклад основного матеріалу. Попри двоякість характеру науково-технічного прогресу через пошук шляхів автоматизації та комп'ютеризації праці, значимість людського фактора зростає паралельно зі зростанням соціальної відповідальності держави, перетворюючи її на соціальну. Важливим у виконанні соціальної функції є побудова і впровадження соціальних стандартів. Соціальні стандарти – це ціннісні уявлення суспільства про гідні якість і рівень життя: про рівень мінімальних державних соціальних гарантій і про індикатори досягнення середніх і високих стандартів життя. Це система взаємопов'язаних критеріальних нормативів підвищення якості життя від прийняттого до доброго, від доброго до кращого і ще більш високого. Важливим науковим доробком стануть саме обґрунтування і виділення індикаторів оцінювання системи соціального забезпечення.

У науковий обіг поняття «соціальна держава» увійшло в 1850 році, після виходу роботи Л. Фон Штейна «Історія соціального руху у Франції з 1789 року до наших днів» [1]. Отже, про соціальну державу в розрізі наукової теорії справедливо вести розмову тільки починаючи з другої половини ХІХ століття, незважаючи на виникнення перших ідей про справедливу державу ще в античності [2].

Завдяки більш ефективному налаштуванню необхідного програмного забезпечення для економічного зростання – людських ресурсів країни – соціальний захист може зробити апаратне забезпечення економічного зростання, – розвиток інфраструктури – більш продуктивним, відповідно, покращивши економічні результати, зміцнивши соціальні відносини протягом життєвого циклу, зміцнивши цілими сім'ями та створивши стійкі громади. Отже, інвестиції в інтегрований соціальний захист мають потенціал для підвищення продуктивності національних зусиль із розвитку, національних, соціальних та економічних стратегій.

Насамперед соціальна держава – це держава, яка прямо або побічно гарантує своїм жителям необхідний мінімум добробуту і покликана пом'якшити вплив ринкових важелів [3].

Також соціальна держава – це свого роду данина відповідності певному набору характеристик. Така держава являє собою «Централізовано регульоване і впорядковане дбайливе існування, і життя з турботою про всіх громадян у всіх життєвих ситуаціях [4]».

Соціальну державу можна змалювати як прагнення до певного ідеалу. Прогрес у різних напрямках діяльності такої держави здійснюється більшою чи меншою мірою залежно від рівня розвитку суспільства [5].

Наступне твердження про соціальну державу характеризує її як здатність здійснювати сучасну соціальну політику: піклуватися про працевлаштування населення, права людини, створювати системи охорони здоров'я, соціального забезпечення, підтримувати малозабезпечені верстви населення і т. п. [6].

Крім того, соціальна держава – це держава, яка бере на себе цілу низку соціальних обов'язків і несе відповідальність за їхнє виконання перед суспільством. Соціальна держава «зобов'язується сприяти громадянам у досягненні соціальних благ, безпосередньо зайнята майновим забезпеченням і обслуговуванням суспільства; прагне до встановлення співпраці між різними частинами суспільства і вважає себе правомочною регулювати умови суспільної солідарності [7]».

Соціальна держава як конституційно-правовий статус держави [8, с. 243].

Вітчизняні дослідники характеризують соціальну державу як державу, в якій переважає верховенство права і в основі якої є ідеї демократії, гуманності та соціальної справедливості, досягнення соціальної та економічної рівності різних верств населення, гарантування безпеки й дотримання закону державою [9].

Аналіз визначень і характеристик соціальної держави підводить до розуміння його специфічних ознак, які дають змогу виявити соціальну державу з безлічі інших, виявити її сутність.

По-перше, варто виділити групу ознак соціальної держави, які виступають умовами для її існування. До них належать правова і демократична природа держави, розвинена економіка і високий рівень розвитку громадянського суспільства. Без цих атрибутів розвиток сучасної соціальної держави видається вкрай скрутним.

По-друге, виділимо групу ознак, що відображають здатність соціальної держави ефективно здійснювати всебічну соціальну політику: розвинене і стабільне соціальне законодавство, на основі якого проводиться ефективна всебічна політика; політика соціального компромісу; пріоритетність здійснення соціальної функції держави; активна політика перерозподілу благ і т. п.

По-третє, особливу групу ознак соціальної держави становлять такі: гарантованість прав і свобод, що дають змогу підтримувати гідне існування; доступність соціальної підтримки для всіх членів суспільства; гарантова-

ність і відповідальність держави за забезпечення і проведення політики, спрямованої на досягнення гідного рівня соціального і матеріального благополуччя для всього населення.

Зазначені ознаки відображають обов'язок соціальної держави забезпечувати гідний рівень соціального й матеріального благополуччя всім громадянам.

Під рівнем соціального і матеріального благополуччя мається на увазі доступність до систем суспільних благ і послуг (освіта, охорона здоров'я, культура і рівень соціальної справедливості і захищеності), а також впливає з нього рівень гідного існування і матеріального добробуту, які залежать від конкретно-історичних, ідеологічних, національних та інших особливостей. Це стандарт життя, прийнятий у конкретному суспільстві.

Вироблення для всіх народів і епох якісного і кількісного стандарту життя неможливе. Проте є необхідність вироблення сучасного (загального мінімального) стандарту життя, нижня планка якого повинна досягатися всіма без винятку державами, що є дійсно соціальним.

По-четверте, варто виділити групу ознак, що відображають прагнення соціальної держави підтримувати політичну й соціально-економічну стабільність у суспільстві. До цих ознак належать такі: інтеграція політичних сил; відображення загальних інтересів суспільства; наявність високого рівня соціальної інтеграції та мобільності; низький рівень соціально-економічної диференціації в суспільстві; економічна ефективність; активне державне втручання в соціально-економічне життя суспільства; соціально-орієнтована економіка і інші.

Отже, сучасна соціальна держава може інтерпретуватися як заснована на праві, розвиненій економіці і громадянськості держава, яка ефективно здійснює всебічну соціальну політику й забезпечує гідний рівень соціального та матеріального благополуччя всіх громадян із метою підтримки політичної й соціально-економічної стабільності в суспільстві.

Формування нової системи соціального захисту відбувалося досить спонтанно, трансформуючись залежно від виникнення нових викликів соціально-економічного середовища. Тому слід розглянути цей період самостійно і провести його періодизацію (табл. 1).

Таблиця 1

Трансформаційні етапи системи соціального захисту населення в Україні

Етап	Інститути	Підходи і механізми	Правовий механізм
1-й етап (1991–1993) – компенсація наслідків шоквої терапії (натуральна і грошова допомога), боротьба з бідністю; встановлення національної системи соціального захисту	Соцзабези та їхні відділи, нова мережа соціальних установ, обслуговування самотніх громадян похилого віку та інвалідів, притулки для дітей, соціальна робота як професійна діяльність	Категоріальний підхід до надання екстреної допомоги найбільш вразливим верствам населення (діти, багатодітні сім'ї, пенсіонери, біженці, демобілізовані військовослужбовці, інваліди, пенсіонери і т. д.)	1990 року утворено Українське республіканське відділення Пенсійного фонду. 1991 року утворено регіональні органи Пенсійного фонду. Розвиток законодавчої бази
2-й етап (1993–1995) – створення фондів соціальної підтримки за кошти нормативних відрахувань від приватизації, переоцінки у зв'язку з лібералізацією; здача в оренду державної нерухомості, засобів КІРС; інституційне оформлення системи соціального захисту населення	Безліч громадських організацій щодо розподілу благодійних коштів – громадський контроль над бідністю	Формування Фондів соціального страхування, Пенсійного фонду, Фонду зайнятості, Фонду соціального страхування, Фонду соціального захисту	Удосконалення системи соціальної допомоги та компенсаційних виплат. Розробляються соціальні програми. Прийняття у 1994 році «Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування»
3-й етап (1995–2000) – перехід до адресних форм соціального захисту; розвиток антикризових форм соціального захисту населення	Відділи адресної допомоги, створення інформаційної системи, перехід від пасивних форм соціального захисту до активних форм	Методичне забезпечення нового підходу щодо визначення нужденності. Концепція реформи пенсійного забезпечення в Україні	2000 року прийнято Закон про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії. 1999 року прийнято Закон про загальнообов'язкове державне соціальне страхування
4-й етап (2000 рік – понині) – вдосконалення і трансформація функціональних блоків механізму соціального захисту; реформування системи соціального захисту на основі перегляду пріоритетів політики доходів	Державні органи соціального захисту, інститути самостійного соціального захисту (страхові організації, недержавні пенсійні фонди), підприємницькі структури (соціальний захист працівників, соціальне підприємництво)	Удосконалення й розвиток страхової частини соціального захисту. Формування комплексної системи пенсійного забезпечення. Неодноразове реформування органів управління соціального захисту	Прийняття низки законодавчих актів на забезпечення добровільних форм соціального страхування (2004 рік – Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення»). Розроблення і впровадження стратегій щодо реформування різних секторів державного управління

Отже, держава, яка прагне до справедливого суспільного порядку і бере на себе врегулювання соціальних суперечностей, характеризується як соціальна.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. У сучасній науці є безліч класифікаційних моделей соціальної держави, замкнених, як правило, на конкретному історичному етапі розвитку соціальної держави. Якщо в основу типології соціальної держави покласти еволюцію соціальних функцій і ускладнення функціональних систем держави, то варто виділити такі типи соціальної держави: первинна соціальна держава; держава соціальних послуг; держава соціального благоденства; ефективна соціальна держава. Надалі важливим є виділення етапів періодизації у світовій практиці.

Список використаних джерел:

1. Stein L. Geschichte der sozialen bewegung in frankreich von +1789 bis auf unsere tage. Leipzig : Verlag von Otto Wigand, 1850. CXLI. 345 s.
2. Offe C. Some contradictions of the modern welfare state. *Critical Social Policy*. 1982. Vol. 2. № 2. P. 45.
3. Вейт-Вілсон Дж. Держава добробуту: проблема в самому понятті. *Pro et Contra*. 2001. № 3. С. 146.
4. Braun H., Niehaus M. Sozialstaat Bundesrepublik Deutoschland auf dem Weg nach Europa. Frankfurt am Main; New York, 1990. S. 152.
5. Загальна і прикладна політологія : навч. посібник. / за заг. ред. В.І. Жукова, Б.І. Краснова. Москва : МГСУ, Изд-во «Союз», 1997. С. 419–420.
6. Политология. энциклопедический словарь / общ. ред. и сост. Ю.И. Аверьянова. Москва : Publishers, 1993. С. 359.
7. Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран. Москва : Издательский дом «Форум», 1998. С. 104.
8. Соціальна держава: Юридична енциклопедія : в 6-ти т. / ред. кол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Українська енциклопедія, 1998. URL: <http://leksika.com.ua/legal>.
9. Головащенко О.С. Соціальна та правова держава: питання співвідношення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2008. 20 с.

References:

1. Stein L. Geschichte der sozialen bewegung in frankreich von +1789 bis auf unsere tage. Leipzig: Verlag von Otto Wigand, 1850. CXLI. 345 s.
2. Offe C. (1982) Some contradictions of the modern welfare state. *Critical Social Policy*. Vol. 2. № 2. P. 45.
3. Waite-Wilson J. (2001) The welfare state: a problem in the concept itself. *Pro et Contra*. Vol. 3. P. 146.
4. Braun H., Niehaus M. (1990) Sozialstaat Bundesrepublik Deutoschland auf dem Weg nach Europa. Frankfurt am Main; New York. S. 152.
5. Edited by V.I. Zhukova, B.I. Krasnova (1997) *Zahalna i prykladna politolohiia: navchalnyi posibnyk* [General and applied political science: a textbook]. Moscow : MGSU. P. 419–420 [Russia].
6. Edited by Yu.I. Averianova. (1993) *Politolohiia. Entsyklopedychnyi slovnyk* [Politicalology. Encyclopedic Dictionary]. Moscow : Publishers. P. 359 [Russia].
7. Aranovskyi K.V. (1998) *Hosudarstvennoe pravo zarubezhnykh stran* [State law of foreign countries]. Moscow : Forum. P. 104 [Russia].
8. Edited by Yu.S. Shemshuchenko (1998) *Sotsialna derzhava: Yurydychna entsyklopediia : v 6-ty t.* [Welfare State: Legal Encyclopedia: [in 6 volumes] Kyiv : Ukrainska entsyklopediia [Ukrainian Encyclopedia]. P. 226 [Ukraine].
9. Holovashchenko O.S. (2008). *Sotsialna ta pravova derzhava: pytannia spivvidnoshennia* [The social and the rule of law: the question of correlation] Ph.D thesis: 12.00.01 Theory and History of State and Law; history of political and legal scholars, press Nats. yuryd. akad. Ukrainy im. Yaroslava Mudroho. Kharkiv. 20 p. [Ukraine].

Л. М. Івашова, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

М. Ф. Івашов, кандидат економічних наук, старший науковий співробітник, професор кафедри освітнього менеджменту, економіки та державної політики КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради

І. М. Квеляшвілі, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

МЕТОДОЛОГІЯ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ І СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: МЕХАНІЗМИ, ВАЖЕЛІ, МЕТОДИ, ІНСТРУМЕНТИ

У статті розглянуто змістовну сутність поняття методології наукового дослідження. Авторами означено структуру та охарактеризовано основні складники методології наукових досліджень у сфері публічного управління. Досліджено еволюцію наукових підходів у процесі пізнання та роль системного підходу в розвитку наукових розвідок. Означено спільні та відмінні риси між поняттями «методологія», «методика» та «методи», їхній зв'язок і взаємозалежність. Окреслено особливості формування методології наукових досліджень у сфері публічного управління за трьома основними блоками: сутнісно-цільовий, системно-методичний і проектно-результативний. Автори показали ієрархічний зв'язок усіх складників методології наукових досліджень у сфері публічного управління. У роботі детально розкрито зміст основних структурних блоків. Описано структуру та роль кожного з елементів сутнісно-цільового блоку, що дає змогу досліднику чітко означити ідею, сформулювати мету та гіпотезу дослідження тієї чи іншої проблеми. Розкрито призначення та зміст таких елементів системно-методичного блоку, як механізми, важелі, методи та інструменти, які формують цілісний комплексний базис наукових досліджень, його фундаментальну основу. Авторами означено основні елементи програмно-результативного блоку, які забезпечують усвідомлення сутності інновації, доведення її до проектного зразка, його апробації та впровадження. Це дало можливість авторам обґрунтувати висновки щодо необхідності здійснення наукових досліджень згідно з принципом «управління – за цілями, оцінювання – за результатами». Саме такий підхід здатен забезпечити якість і доцільність наукової діяльності.

Ключові слова: публічне управління, система, системний підхід, методологія наукового дослідження, методи дослідження, механізми, інструменти, важелі публічного управління.

L. M. Ivashova, M. F. Ivashov, I. M. Kveliashvili. Methodology of scientific research and systematic approach in the field of public governance: mechanisms, levers, methods, tools

The article considers the substantive essence of the concept of research methodology; the authors define the structure and characterize the main components of research methodology in the field of public administration. The evolution of scientific approaches in the process of cognition and the role of a systematic approach in the development of scientific research are studied. Common and different features between the concepts of “methodology”, “methodology” and “methods” of their connection and interdependence are identified. The peculiarities of the formation of the methodology of scientific research in the field of public administration are outlined in three main blocks: essential-target, system-methodical and project-effective. The authors showed the hierarchical connection of all components of the research methodology in the field of public administration. The content of the main structural blocks is revealed in detail in the work. The structure and role of each of the elements of the essence-target block is described, which allows the researcher to clearly define the idea, formulate the purpose and hypothesis of the study of a problem, and form a holistic complex basis of scientific research, its fundamental basis. The authors identify the main elements of the program-effective block, which provide awareness of the essence of innovation, bringing it to the design model, its testing and implementation. This allowed the authors to substantiate the conclusions about the need for research in accordance with the principle of “management – by objectives, evaluation – by results”. This approach is able to ensure the quality and feasibility of scientific activity.

Key words: public administration, system, system approach, research methodology, research methods, mechanisms, tools, levers of public administration.

Постановка проблеми. На сучасному етапі державотворення відбувається поступова заміна старої бюрократичної системи державного управління на інноваційну систему публічного управління шляхом розширення суб'єктності процесу управління: від органів державної влади та органів місцевого самоврядування до активного залучення до управлінського процесу представників неурядових, самоврядних організацій та окремих фізичних осіб.

Формування системи публічного управління в Україні вимагає наукового обґрунтування методологічних підходів дослідження цього процесу, осмислення послідовності його протікання та наукового передбачення результатів і наслідків від здійснення або відсутності реформ. При цьому важливим напрямом наукового пошуку є уточнення сутності й змісту дефініції «методологія» як основи наукового пізнання, що визначає процес і результати дослідницької діяльності у різних сферах суспільного життя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розкриття сутності методології як основи наукового пізнання світу з одного боку, і як науково-пізнавальної діяльності – з іншого, є одним із головних і найбільш складних завдань, оскільки від його розуміння залежать напрями, процеси і результати науково-пізнавальної діяльності.

Тому з часів формування давньогрецької філософської думки Античної Греції (Демокрит, Сократ Арістотель, Платон) до часів виокремлення зі складу філософії окремих наук (Бекон, Галілей, Декарт, Ньютон, Лейбніц, Гуссерль, Бергаланфі, Ешбі, Парсонс та інші) й до сьогодення (Бакуменко, Григоришин, Льїн, Кун, Кохановський, Мангейм, Річ, Сааті, Спіцнедаль, Сурмін та інші) були й залишаються актуальними проблеми щодо вдосконалення методології наукових досліджень.

Наразі немає однозначного наукового підходу до розкриття сутності самого поняття методологія. Багато зарубіжних наукових шкіл не розмежовують методологію й методи дослідження. При цьому деякі автори, як-от Дж. Мангейм, Р. Річ [1], В. Росс Ешбі [2], розглядають методологію як систему методів пізнання. Інші, зокрема В. Кохановський [3], вважають, що під методологією розуміється загальна теорія методів пізнання. У працях О. Крушельницької [4] методологія розглядається як багаторівнева споруда, на верхніх поверхах якої розміщується філософська методологія, далі – загальнонаукова методологія, а на найнижчих поверхах – методологія галузевих видів науки. В. Шейко і Н. Кушнарєнко [5] вбачають у методології визначення мети, змісту й методів дослідження. Натомість А. Ракітов [6] зводить поняття методології лише до системи принципів наукового дослідження. Методологія як деяка система, що об'єднує відповідно до основних видів діяльності методологію пізнання, оцінки і практичної діяльності, розглядається в працях Ю. Сурміна [7] та Е. Юдіна [8], що перегукується з основними підходами до розкриття сутності методології із системно-діяльнісних позицій, що висвітлені в працях А. Баскакова, В. Туленкова [9] та М. Свердана [10], відповідно до яких методологія досліджує взаємозумовленість, взаємозв'язок і залежність систем знань та систем діяльності.

Загалом, у вітчизняній науковій традиції методологію розглядають як учення про сукупність наукових методів пізнання або як систему наукових принципів, на основі яких базується дослідження та здійснюється вибір сукупності пізнавальних засобів, методів, прийомів дослідження. Загальні методологічні підходи дослідження проблем державного управління розглядали такі вчені: В. Бакуменко, В. Князев [11], В. Рач [12]. Методологію досліджень у сфері державного управління висвітлено у працях О. Борисенко [13], Т. Крушельницької [14], Л. Письмаченко [15] та багатьох інших учених. Проте динамічний розвиток суспільства, фундаментальної та прикладної науки вимагає переосмислення й удосконалення методології дослідження нових проблем і викликів, що постають перед дослідниками.

Мета статті – висвітлення сучасних системних методологічних підходів, що застосовуються для дослідження сучасних проблем розвитку публічного управління та адміністрування, а також розкриття механізмів, методів, інструментів та важелів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Накопичення знань про світ і про суспільство, а також поглиблення наукового пізнання у розкритті законів і закономірностей функціонування реального природного та соціального світів спонукає учених постійно аналізувати прийоми та способи, за допомогою яких здобуваються знання.

Етимологія терміна «методологія», що походить від грецького *μεθoδoλoγία*с (гр. *μέθοδος* – спосіб, метод і *λογία* – слово, вчення, наука, знання), вказує на те, що це складний термін, який відображає способи чи методи пізнання. Деякі тлумачні словники розкривають сутність поняття «методологія» як «... учення про методи наукового пізнання або як сукупність методів, що застосовуються в наукових дослідженнях» [16, с. 308] чи як «...вчення про науковий метод пізнання й перетворення світу, його філософська, теоретична основа та як сукупність методів дослідження в різних галузях науки відповідно до специфіки об'єкта її пізнання» [17, с. 399]. Тому під терміном «методологія» одні вчені розуміють «...вчення про правила мислення у процесі створення теорії науки» [3], інші – «...вчення про науковий метод пізнання» [1], ще інші – «... вчення про структуру, логічну організацію, методи й засоби діяльності» [8].

На початку розвитку цивілізації дослідження проблем пізнання взагалі і наукового пізнання зокрема належало філософії. З одного боку, методологія – це певна сукупність філософських методів пізнання, до якої належать: індуктивний метод Френсіса Бекона, раціоналістичний метод Рене Декарта, діалектичний метод Сократа,

Георга Гегеля, Карла Маркса, феноменологічний метод Едмунда Гуссерля, системний метод Людвіга фон Бергаланфі, Вільяма Росса Ешбі, Толкотта Парсонса тощо [17]. Усі ці напрями сформували поняття методології як виключно теоретично-філософської категорії, з якого виключається величезний пласт конкретних методів і прийомів. Зазначимо, що навіть на межі XVI–XVII ст., коли сформувалися експериментальні методи пізнання природи й суспільства, дослідженням різних проблем методології пізнання займалися переважно філософи. Проте найбільший вклад у той період був зроблений тими вченими, які одночасно з філософією займалися й іншими спеціальними галузями наукового знання (Галілей, Декарт, Ньютон, Лейбніц та інші) [17].

Починаючи з другої половини XIX ст., особливо наприкінці нього, відбувається диверсифікація напрямів наукових пошуків, тобто розщеплення філософії на різноманітні наукові дисципліни, що досліджують ті чи інші аспекти процесу наукового пізнання. Поряд із традиційними філософськими методами тоді виникають і починають активно розвиватися методи математичної логіки, а потім – методи ймовірнісної логіки. У зв'язку з науковою революцією у природознавстві на цьому етапі помітно зростає інтерес до історії та філософії. Пізніше формуються й такі самостійні сфери наукового пізнання, як психологія, економіка і соціологія, а вже в наші дні виникає абсолютно нова галузь – наука про науку, або наукознавство. Всі згадані наукові напрями досліджують різні аспекти сторони наукового знання, застосовуючи свої особливі методи й понятійно-категоріальний апарат.

Проблеми методу й методології наукового дослідження приваблювали увагу соціальних мислителів, учених і філософів ще в стародавні часи починаючи з античної епохи. Проте, як зазначає А. Конверський [18], ґрунтовний аналіз методів і засобів наукового пізнання став активно здійснюватися лише в останні пів століття, коли методологію наукових досліджень тісно пов'язали із системним підходом. При цьому йдеться не про просте використання сукупності методів, а про організовану систему, в якій усім процесом еволюції визначено наперед місце кожного методу в їхній сукупності [9], зважаючи на те, що методологія – це тип раціонально-рефлексивної свідомості, спрямований на вивчення, удосконалення та конструювання методів [11]. Водночас важко не погодитися з А. Ракітовим, що методологія – це система принципів наукового дослідження; вчення про науковий метод пізнання законів природи за допомогою сукупності методів дослідження, що застосовуються в будь-якій науці відповідно до специфіки об'єкта її пізнання [6]. При цьому варто додати, що відповідно до системно-діяльнісного підходу методологія досліджує взаємообумовленість, взаємозв'язок і залежність систем знань та систем діяльності. Адже, як зазначає Е. Юдін, термін «методологія» обов'язково передбачає вживання терміна «діяльність», а «... методологія, яка трактується у широкому значенні цього слова, є вчення про структуру, логічну організацію, методи і засоби діяльності. У такому розумінні методологія утворює необхідний компонент будь-якої діяльності, оскільки остання стає предметом усвідомлення, навчання і раціоналізації» [8].

Поняття методології має два основні значення: 1) система визначених способів, прийомів і операцій, що застосовуються в тій або іншій сфері діяльності (у науці, політиці, мистецтві тощо); 2) вчення про цю систему, теорія методу. З одного боку, методологія науки досліджує структуру та розвиток наукового знання, засоби й методи наукового дослідження, способи інтерпретації його результатів, механізми та форми реалізації знання в практиці. Відповідно до цих процесів можна сформулювати такі основні принципи методології наукового дослідження, як: принцип відповідності методології об'єкта перетворень; принцип відкритості розвитку чи постійного оновлення як процесу дослідження, так і його засобів; принцип наукової ґрунтовності [12].

З іншого боку, В. Кохановський зазначає, що методологія розуміється як загальна теорія методів пізнання. Вона частково збігається з теорією пізнання й одночасно виявляється ширшою за гносеологію, оскільки її цікавлять не тільки методи пізнання, але й методи інших форм людської діяльності [3, с. 171]. Він вважає, що «методологія як загальна теорія методу формувалася у зв'язку з необхідністю узагальнення і розроблення тих методів, засобів і прийомів, які були відкриті у філософії, науці та інших формах діяльності людей» [3, с. 170]. І якщо до цього підходу додати бачення сутності методології, що пропонують В. Шейко і Н. Кушнарченко: «...методологія – це концептуальний виклад мети, змісту, методів дослідження, які забезпечують отримання максимально об'єктивної, точної, систематизованої інформації про процеси і явища» [5, с. 56], то це зробить її визначення більш цілісним і повним.

Про багатогранність і комплексний характер методології як явища й процесу пізнання говориться у працях Е. Юдіна, який визнає, що кожний з усього різноманіття видів діяльності не може існувати без своєї методології. У науці нерідко спостерігається звуження значення методології лише до методології пізнавальної діяльності. Автор звертає увагу на те, що в сучасній літературі під методологією звичайно розуміють передусім методологію наукового пізнання, тобто вчення про принципи побудови, форми і способи науково-пізнавальної діяльності [8]. Методологія науки дає характеристику компонентів наукового дослідження: його об'єкта, предмета аналізу, завдань дослідження (або проблеми), сукупності дослідницьких засобів, необхідних для вирішення завдань певного типу, а також формує уявлення про послідовність руху дослідника в процесі вирішення завдань. Нарешті, Е. Юдін робить висновок, що під час введення поняття методології фактично розрізняються «...два типи знання – знання про світ і знання про знання (або, точніше, про пізнання). Перше вказує на те, що пізнається, друге – яким чином досягається знання про світ» [8, с. 31]. Відмінність між ними значною мірою функціональна.

Зазначимо, що багато зарубіжних наукових шкіл не розмежовує методологію й методи дослідження [1; 2]. У більшості праць українських науковців [13; 15; 19] методологія розглядається як учення про науковий метод пізнання, який здійснюється з дотриманням певної послідовності дослідження починаючи з постановки цілей і завершуючи оцінкою ефективності результатів дослідження. Зауважимо, що термін «метод» із грецької перекладається як «шлях дослідження чи пізнання», тобто як спосіб організації практичного й теоретичного освоєння дійсності, зумовлений закономірностями розвитку об'єкта. Ю. Сурмін визначає метод як сукупність певних правил, прийомів, норм пізнання, оцінки або дії [19]. Ще метод наукового пізнання визначають як засіб пізнання, спосіб відтворення дійсності в нашій свідомості, систему принципів і правил практичної й теоретичної діяльності. Ю. Сурмін вважає, що метод можна визначити по-різному. З погляду функціоналізму метод виступає як діяльність, що спрямована на об'єкт із метою отримання знань про нього.

Наукові розвідки в різних галузях науки є результативними лише за умови дотримання дослідниками певного порядку та правил їх проведення, що визначається методологією дослідження. Як справедливо зазначили М.М. Свердан і М.Р. Свердан, методологія наукових досліджень – це певний план дій, спрямований на «...визначення проблеми, побудову предмета дослідження і наукової теорії, перевірку істинності результатів» [10]. У наукових колах у країнах пострадянського простору визначаються два рівні методології дослідження: загальний і спеціальний [7; 9; 10; 12]. Загальна методологія пізнання побудована на принципах матеріалістичної діалектики та досліджує закони розвитку наукового знання загалом і дає змогу досліджувати всі без винятку явища та лежить в основі пізнання кожної з галузей науки. Загальна методологія базується на застосуванні загальнонаукових методів пізнання: спостереження і систематизації, аналізу і синтезу, індукції і дедукції, абстракції і логіки, аналогії і моделювання тощо. Це пояснюється тісним органічним зв'язком будь-якого об'єкта пізнання з вирішенням загальнотеоретичних, філософських понять. А от спеціальна методологія спрямована на дослідження в окремих галузях науки, ґрунтується на законах цих наук і проявляється через застосування спеціальних емпіричних методів дослідження: економіко-статистичних, інформаційно-аналітичних, фінансово-бюджетних, державно-управлінських, законодавчо-правових тощо.

Беручи до уваги те, що методологія є синтезованим поняттям, і спираючись на теорію причинно-наслідкових зв'язків, зауважимо, що процес пізнання має сенс під час виконання двох обов'язкових умов: якщо є кому пізнавати та якщо є що пізнавати, тобто наявні суб'єкт та об'єкт дослідження. При цьому зауважимо, що об'єкт пізнання – це об'єктивно існуюча субстанція, процес чи явище, яке породжує проблему та може бути необмеженою за своїми кількісними та якісними характеристиками, тому в його межах визначається предмет пізнання, який має визначені дослідником параметри.

Суб'єкт наукового дослідження також можна розглядати двояко: по-перше – це сам дослідник, і з погляду методології він не становить для нас інтересу; по-друге – це той, хто впливає на стан і розвиток об'єкта пізнання (людина чи група людей, які мають певні важелі впливу на досліджене явище). Після визначення конкретного об'єкта, предмета та суб'єкта дослідження конкретизуються мета й завдання дослідження, визначається перелік методів і механізмів, що дадуть змогу досягти поставленої мети. У своїх роботах Л. Письмаченко зазначає, що узагальнити теоретичні підходи до висвітлення сутності терміна «методологія» – як процесу пізнання можна шляхом структуризації цього поняття за такими основними елементами: об'єкт, суб'єкт, предмет, мета, завдання, механізми та результати, які знаходять своє вираження через інші сталі складники наукового пізнання. При цьому всі ці складники тісно взаємопов'язані та взаємозалежні [15, с. 30].

Розвиваючи й доповнюючи цей підхід і зважаючи на багатогранність та комплексність поняття методології наукового пізнання, пропонуємо авторське бачення методології наукових досліджень і системного підходу в теорії та практиці пізнання, що відображається такою структурно-логічною схемою й утримує три основні блоки: сутнісно-цільовий, системно-методичний і проєктно-результативний (рис. 1).

Зазначимо, що саме суб'єкт дослідження формує проблему та головну ідею дослідження, що визначають напрями та дають змогу сформулювати робочу гіпотезу дослідження. Зауважимо, що формулювання проблеми є основоположним елементом сутнісно-цільового блоку (рис. 1), який дає змогу досліднику визначити об'єкт і предмет дослідження, проте часто тут спостерігається й зворотний взаємозв'язок, коли дослідник, занурюючись в інформаційне середовище, що характеризує заданий предмет дослідження, окреслює коло проблем, які необхідно вирішити.

Наповнення системно-методичного блоку дає змогу вибудувати чіткий алгоритм процесу дослідження за його визначальними структурними елементами: мета й завдання, принципи та функції, механізми й важелі, методи й інструменти його реалізації.

Зважаючи на те, що головною метою наукових досліджень є прирощення нових знань і уявлень стосовно об'єкта та предмета досліджень, формується останній результативний блок, що містить інновації, наукові винаходи та наукові розробки.

Цей підхід вимагає особливої уваги до системно-методологічного блоку, від правильності наповнення якого залежить результат дослідження. Оскільки кожна наукова робота потребує чіткого визначення мети, завдань, спільних принципів і функцій, які в сукупності називаються дослідницьким підходом. При цьому визначитися

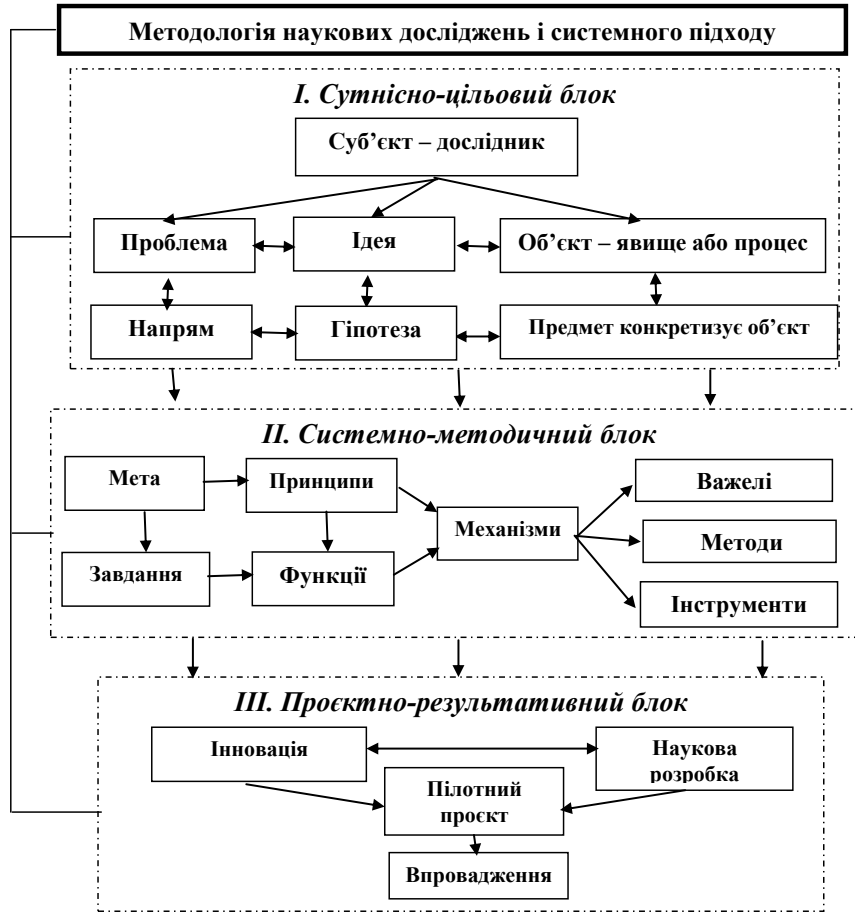


Рис. 1. Структурно-логічна схема методології наукових досліджень і системного підходу у сфері публічного управління

з підходом необхідно ще до початку збору фактичного матеріалу. Як дослідницький підхід можна використовувати, наприклад, системний підхід, комплексний (цілісний) та інші.

Критеріями вибору дослідницького підходу можуть служити принципи діалектичної логіки, а саме:

- об’єктивності розгляду (під час дослідження об’єкта слід спиратися на нього самого, а не на наше мислення про нього);
- конкретності (під час вивчення об’єкта необхідно враховувати його особливості, специфічні умови існування, а принципи й методи дослідження об’єкта використовувати лише як орієнтири);
- всебічності розгляду (об’єкт потрібно розглядати в усіх його зв’язках і відносинах);
- історизму (пізнаючи об’єкт, не можна ігнорувати його розвиток, самовисування, зміну).

Реалізація визначених наукових підходів відбувається через механізми дослідження, які залежно від змісту їх наповнення дають змогу враховувати як кількісні, так і якісні показники, а також їхній вплив на досліджувані явища та процеси. Механізми, важелі, методи та інструменти формують цілісний комплексний базис наукових досліджень, його фундаментальну основу. Загалом механізми доцільно об’єднати в єдиний комплексний механізм, структура якого може бути представлена в такому вигляді (рис. 2).

Як бачимо з цього рисунку, необхідною умовою ефективності наукових досліджень є їх повне забезпечення за різними напрямками – починаючи від організаційно-управлінського і закінчуючи політичним забезпеченням функціонування наукових інституцій.

Достатність реалізації механізму методології наукових досліджень забезпечує використання різноманітних важелів, методів та інструментів. Зважаючи на те, що одним із визначень сутності важеля є «...засіб впливу на щось, який зазвичай стимулює чиюсь діяльність або розвиток» [20, с. 80], логічним є трактувати важелі як певні «поштовхи», «зрушення» чи «точки зростання» до переліку яких, на нашу думку, варто відносити: історико-світоглядні, морально-етичні, фінансово-економічні, матеріально-технічні, монетарні, техніко-технологічні адміністративно-управлінські, регуляторні, мотиваційно-поведінкові, духовно-ментальні, звичаєво-демографічні та інші.

Саме застосування тих чи інших важелів спонукає дослідника до пошуку інноваційних науково обґрунтованих рішень, безпосереднє здійснення якого залежить від правильного добору способів і прийомів дослідження. За

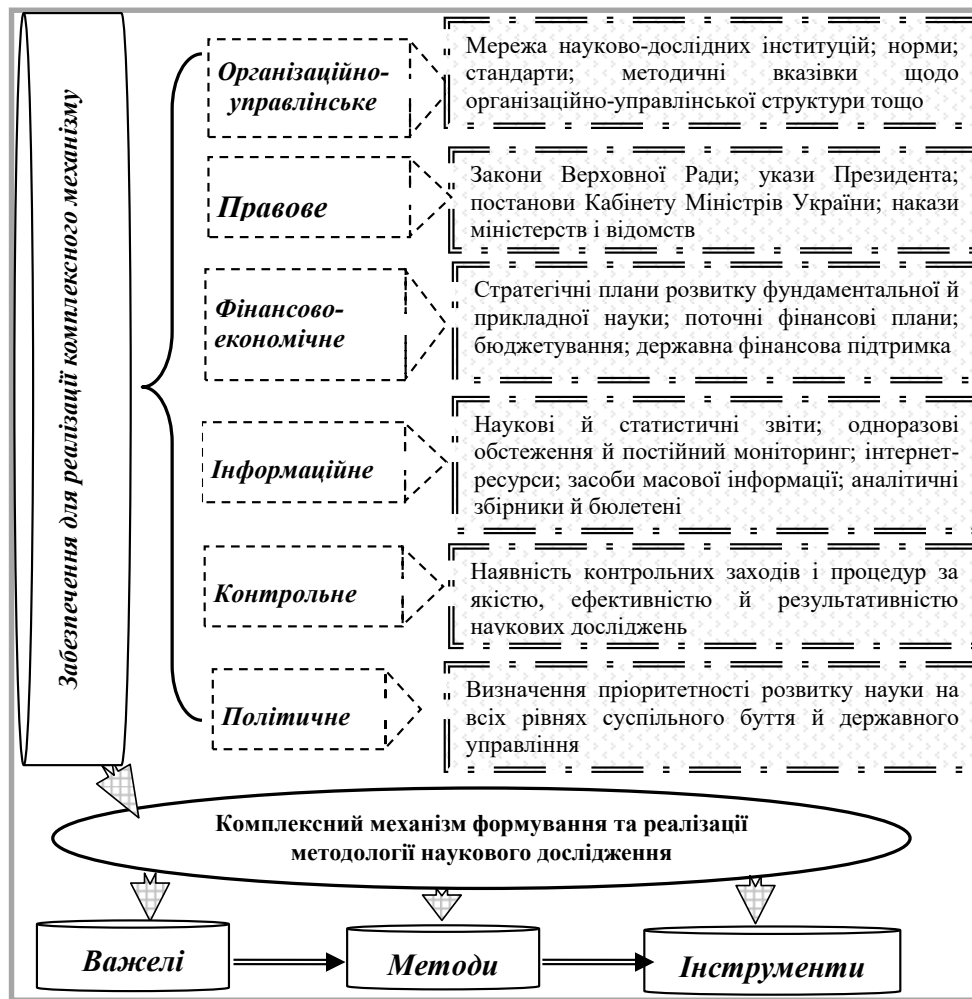


Рис. 2. Структура комплексного механізму реалізації методології наукових досліджень

визначеннями В. Дубічинського, «...метод – це спосіб пізнання явищ природи та суспільного життя, або прийом чи система прийомів, що використовуються в певній галузі» [20, с. 399]. Узагальнюючи напрацювання О. Борисенко [13], В. Рача [12], М. Свердана [10], Ю. Сурміна [19], згрупуємо методи наукових досліджень за двома класифікаційними ознаками: загальнонаукові (філософські) методи та спеціальні (конкретні) методи. Загалом, систему важелів, методів та інструментів подано в таблиці 1.

Застосування науково обґрунтованих методів дослідження є найістотношою умовою прирощення та отримання нових знань, тому їхній вибір має вирішальне значення для результатів дослідження. Сучасна наукова діяльність немислима без застосування методів пізнання, вони є загальноприйнятим інструментарієм. Якщо дослідник планує здійснювати наукову розвідку й узагальнювати її результати у вигляді висновків і пропозицій лише на основі отриманих особисто фактів, спираючись на власне розуміння проблеми та набір власних «доморощених» методів, то це, найімовірніше, призведе до помилок, викривлень або ж антинауковості.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Методологія наукових досліджень і системний підхід є основоположними поняттями, якими має опанувати кожен, хто займається або планує займатися науковою роботою. Розуміння особливостей формування методології наукових досліджень та її складників – від визначення проблеми й мети до розкриття алгоритму здійснення наукової діяльності та отримання результатів від неї на основі системного підходу – є гарантією ефективності й результативності наукової роботи. При цьому важливим є неухильне дотримання таких основних принципів науково-дослідної роботи: доцільності, об'єктивності, історичності, обґрунтованості, адекватності оцінювання результатів, послідовності. Дотримання пропонованої методології дослідження в будь-якій галузі наукового пізнання здатне забезпечити завершеність дослідницької роботи, яка претендує на науковість. Формування методології наукових досліджень у сфері публічного управління за трьома основними блоками: сутнісно-цільовим, системно-методичним і проектно-результативним – дає змогу здійснювати наукові дослідження відповідно до принципу «управління – за цілями, оцінювання – за результатами». Такий підхід здатен забезпечити ефективність, якість і доцільність наукової діяльності.

Важелі, методи та інструменти наукових досліджень та системного підходу

Важелі	Методи	Інструменти	Сфера застосування
Історико-світоглядні	діалектичної логіки	формальна та неформальна логіка	– для дослідження положень наукових теорій, опублікованих наукових праць і результатів виконаних науково-дослідних робіт за темою дослідження; – для критичного аналізу дієвості й погодженості законодавчих і нормативно-правових актів щодо об'єкта та предмета дослідження; – для обґрунтування та розроблення парадигмальних, гносеологічних, концептуальних моделей і систем; – для виокремлення суттєвих і несуттєвих факторів, що впливають на предмет дослідження; – для формулювання наукового припущення та визначення гіпотези й основних напрямів пошукової роботи для його обґрунтування
Морально-етичні	логічні	індукції та дедукції, аналізу й синтезу	
Фінансово-економічні	формалізації	структурний, порівняльний, факторний, системний аналіз, узагальнення	
Техніко-технологічні	абстрактно-логічного аналізу	абстрагування	
Матеріально-технічні	аналогії та моделювання	паралелізм, імітаційне, описове, математичне моделювання	
Монетарні	гіпотетичний	припущення	
Адміністративно-управлінські	спостереження	вимірювання, опис, зважування	– для одержання первинної інформації у вигляді сукупності емпіричних тверджень
Регуляторні	економічний аналіз	аналіз динаміки і структури ціни, обсягів виробництва собівартості, тощо	– для оцінки стану зовнішньої торгівлі та основних надходжень до бюджету від митних податків і платежів, удосконалення основних напрямів їх зростання
Мотиваційно-поведінкові	математичної статистики	індекси, середні величини, кореляція, ряди динаміки тощо	– для оцінки економічних індикаторів зовнішньої торгівлі в розрізі регіонів України
Духовно-ментальні	створення теорії	економічна теорія, теорія державного управління	– для узагальнення результатів дослідження, виявлення загальних закономірностей і тенденцій
Звичасво-демографічний тощо	розрахунково-проектний	пакування, проєктування, програмування	– для розроблення макетів, проєктів, наукових програм, технічних завдань тощо

Список використаних джерел:

1. Мангейм Дж., Рич Р. Политология. Методы исследования / пер. с англ.; предисл. А.К. Соколова. Москва : Весь Мир, 1997. 544 с.
2. Эшби У. Росс. Введение в кибернетику. Москва : Изд-во иностр. лит., 1959. 432 с.
3. Кохановский В.П. Философия и методология науки : учеб. для высших учебных заведений. Ростов-на-Дону : Феникс, 1999. 576 с.
4. Крушельницька О.В. Методология та організація наукових досліджень : навч. посібник. Київ : Кондор, 2003. 192 с.
5. Шейко В.М., Кушнарченко Н.М. Організація та методика науково-дослідницької діяльності : підручник. 2-е вид., перероб. і доп. Київ : Знання-Прес, 2002. 295 с.
6. Ракитов А.И. Курс лекций по логике науки. Москва : Высшая школа, 1971. 176 с.
7. Сурмин Ю.П., Туленков Н.В. Методология и методы социологических исследований. Киев : МАУП, 2000. 304 с.
8. Юдин Э.Г. Системный подход и принцип деятельности: методологические проблемы современной науки. Москва : Наука, 1978. 392 с.
9. Баскаков А.Я., Туленков Н.В. Методология научного исследования : учеб. пособие. Киев : МАУП, 2004. 216 с.
10. Свердан М.М., Свердан М.Р. Основи наукових досліджень: навч. посібник. Чернівці : Рута, 2006. 352 с.
11. Бакуменко В.Д., Князев В.М., Сурмін Ю.П. Методология державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку. *Методология наукових досліджень з державного управління* : хрестоматія / упоряд. : С.В. Загороднюк, О.Л. Євмешкіна, В.В. Лещенко ; за заг. ред. д-ра політ. наук К.О. Ващенко. Київ : НАДУ, 2014. С. 7–17.
12. Рач В.А., Ігнатова О.В., Борзенко-Мірошніченко А.Ю. Методология системного підходу та наукових досліджень : підручник. Луганськ : Вид-во СХУ ім. В.І. Даля, 2013. 252 с.

13. Борисенко О.П. Зовнішньоекономічна політика держави: концепція стратегія, механізми реалізації : монографія. Донецьк : Юго-Восток, 2012. 404 с.
14. Крушельницька Т.А. Управління податковою системою. України в умовах міжнародної економічної інтеграції : монографія. Донецьк : Юго-Восток, 2012. 412 с.
15. Пісьмаченко Л.М. Методологічні основи державного управління зовнішньоторгівельними операціями. *Вісник Академії митної служби. Серія «Державне управління»*. 2009. № 1. С. 24–33.
16. Словарь иностранных слов. 14-е изд., испр. Москва : Русский язык, 1987. 608 с.
17. *Методологія. Вільна енциклопедія*. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D1%96%D1%8F> (дата звернення: 31.03.2020).
18. Основи методології та організації наукових досліджень : навч. посіб. для студентів, курсантів, аспірантів і ад'юнтів / за ред. А.Є. Конверського. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 352 с.
19. Сурмін Ю.П. Майстерня вченого: підручник для науковця. Київ : Навч.-метод. центр «Консорціум з удосконалення менеджмент-освіти в Україні», 2006. 302 с.
20. Сучасний тлумачний словник української мови : 60 000 слів / за заг. ред. В.В. Дубічинського. Харків : ВД «ШКОЛА», 2008. 832 с.

References:

1. Manheym, Dzh. and Rych, R. (1997) *Polytologyya. Metody yssledovanyya* [Political Science. Research methods]. Ves' Myr, Moscow. 544 p. [Russia].
2. Éshby, U. Ross. (1959) *Vvedenye v kybernetyku* [Introduction to cybernetics]. Yzd-vo ynostr. lyt., Moscow. 432 p. [Russia].
3. Kokhanovskyy, V.P. (1999) *Fylosofyya y metodolohyya nauky* [Philosophy and methodology of science]. Fenyks. Rostov on Don. 576 p. [Russia].
4. Krushel'nyts'ka, O.V. (2003) *Metodolohiya ta orhanizatsiya naukovykh doslidzhen'*: navchal'nyy posibnyk [Methodology and organization of scientific research: a textbook]. Kondor, Kyiv. 192 p. [Ukraine].
5. Sheyko, V.M. and Kushnarenko, N.M. (2002) *Orhanizatsiya ta metodyka naukovo-doslidnyts'koyi diyal'nosti* [Organization and methods of research activities]. Znannya-Pres, Kyiv. 295 p. [Ukraine].
6. Rakytov, A.Y. (1971) *Kurs lektsyy po lohyke nauky* [Course of lectures on the logic of science]. Vyssh. shk., Moscow. 176 p. [Russia].
7. Surmyrn, Yu.P. and Tulenkov, N.V. (2000) *Metodolohyya y metody sotsyolohycheskykh yssledovanyy* [Methodology and methods of sociological research]. MAUP, Kyiv. 304 p. [Ukraine].
8. Yudyn, É.H. (1978) *Systemnyy podkhod y pryntsyp deyatelnosti: metodolohycheskye. problemy sovremennoy nauky* [System approach and principle of activity: methodological. problems of modern science]. Moscow. 392 p. [Russia].
9. Baskakov, A.Ya. and Tulenkov, N.V. (2004) *Metodolohyya nauchnoho yssledovanyya* [Methodology of scientific research]. MAUP, Kyiv. 216 p. [Ukraine].
10. Sverdán, M.M. and Sverdán, M.R. (2006) *Osnovy naukovykh doslidzhen'* [Fundamentals of scientific research]. Ruta, Chernivtsi. 352 p. [Ukraine].
11. Bakumenko, V.D. Knyazyev, V.M. and Surmin, Yu.P. (2014) *Metodolohiya derzhavnogo upravlinnya: problemy stanovlennya ta podal'shoho rozvytku* [Methodology of public administration: problems of formation and further development] *Metodolohiya naukovykh doslidzhen' z derzhavnogo upravlinnya: khrestomatiya* [Methodology of scientific research in public administration: textbook]. NADU, Kyiv. P. 7–17 [Ukraine].
12. Rach, V.A. Ihnatova, O.V. and Borzenko-Miroshnichenko, A.Yu. (2013) *Metodolohiya systemnoho pidkhodu ta naukovykh doslidzhen'* [Methodology of system approach and scientific researches], *Vyd-vo SNU im. V. Dalya* [published by SNU. V. Dalya]. Luhansk. 252 p. [Ukraine].
13. Borysenko, O.P. (2012) *Zovnishn'oeconomichna polityka derzhavy: kontseptsiya stratehiya, mekhanizmy realizatsiyi: monohrafiya* [Foreign economic policy of the state: the concept of strategy, mechanisms of implementation: a monograph]. Yuho-Vostok, Donetsk. 404 p. [Ukraine].
14. Krushel'nyts'ka. T.A. (2012) *Upravlinnya podatkovoyu systemo. Ukrayiny v umovakh mizhnarodnoyi ekonomichnoyi intehratsiyi: monohrafiya* [Management of the tax system. Of Ukraine in the conditions of international economic integration: monograph]. Yuho-Vostok, Donetsk. 412 p. [Ukraine].
15. Pis'machenko, L.M. (2009) *Metodolohichni osnovy derzhavnogo upravlinnya zovnishn'otorhivel'nyy operatsiyamy* [Methodological bases of state management of foreign trade operations] *Visnyk Akademiyi mytnoyi sluzhby. Seriya "Derzhavne upravlinnya"*. [Bulletin of the Academy of Customs Service. Public Administration Series] No. 1. P. 24–33. [Ukraine].
16. Slovar' ynostrannykh slov (1987) [Dictionary of foreign words]. Rus. yaz. Moscow. 608 p. [Russia].

17. Metodolohiya [Methodology] *Vil'na entsyklopediya* [Free Encyclopedia]. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D1%96%D1%8F> (Accessed 31 Mar 2020).

18. Konvers'kyu, A.Ye. (2010) *Osnovy metodolohiyi ta orhanizatsiyi naukovykh doslidzhen'* [Fundamentals of methodology and organization of scientific research]. Tsentр uchbovoyi literatury, Kyiv. 352 p. [Ukraine].

19. Surmin, Yu.P. (2006) *Maysternya vchenoho: pidruchnyk dlya naukovtsya* [Workshop of a scientist: a textbook for a scientist] Navch.-metod.tsentr "Konsortsium z udoskonalennya menedzhment-osvity v Ukrayini" [Educational and Methodological Center "Consortium for Improving Management Education in Ukraine"]. Kyiv. 302 p. [Ukraine].

20. Ed. Dubichyns'kyu, V.V. (2008) *Suchasnyy tлумachnyy slovnyk ukrayins'koyi movy: 60000 sliv* [Modern explanatory dictionary of the Ukrainian language: 60,000 words]. VD "SHKOLA" [VD "SCHOOL"]. Kyiv. 832 s. [Ukraine].

А. В. Мовчанюк, кандидат економічних наук,
доцент кафедри публічного управління
та адміністрування Уманського національного
університету садівництва

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано особливості організації, функціонування системи державного управління та становлення інститутів державної влади України. Розкрито концептуальні засади модернізації ролі, функцій органів державної влади, вказано на вирішення проблем реформування систем органів виконавчої влади, що є важливим чинником забезпечення державності. Зазначено, що формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад є основними питаннями, які підлягають вирішенню на сучасному етапі державотворення в Україні. Окреслено пріоритетні напрями реформування державного управління та з'ясовано, що ключовим із них є модернізація державної служби та управління людськими ресурсами.

З'ясовано, що державна служба в Україні є одним із важливих інститутів формування й розвитку державності, невіддільним елементом сучасного суспільного життя та організації державного управління в країні, органом державної влади, який забезпечує реалізацію прав і свобод громадян та існування держави загалом. Зазначено, що проведення ефективних змін у державній службі значною мірою визначає й успіх інших реформ, результати яких безпосередньо залежать від якості управлінських рішень державних органів, отже, впровадження організаційно-правових основ перетворення усталених елементів системи державного управління, ускладнення трансформаційних процесів, впровадження новітніх інститутів організаційних структур і методів державного управління метою яких є законодавче, кадрове, наукове та інформаційне забезпечення державної служби, що мають проводитись постійно. Сформовано рекомендації, які можуть допомогти у розв'язанні актуальних проблем кадрового та іншого ресурсного забезпечення органів державної влади.

Ключові слова: концепція державного управління, державне управління, державна служба.

A. V. Movchaniuk. Conceptual basis of reforming public administration system in Ukraine

In the article analyzes the peculiarities of organization, functioning of the system of state administration and establishment of the institutions of state power of Ukraine. Conceptual foundations of the modernization of the role and functions of the state authorities are revealed, the solutions to the problems of reforming the systems of the executive authorities are pointed out, which is an important factor in ensuring statehood. It is noted that the formation of effective local self-government and territorial organization of government to create and maintain a complete living environment for citizens, to provide high quality and accessible public services, to establish institutions of direct democracy, to harmonize the interests of the state and territorial communities are the main issues that need to be addressed nowadays by government formation in Ukraine. Priority directions of public administration reform are outlined and determined that key ones are modernization of civil service and personnel management.

It is determined that the civil service in Ukraine is one of the important institutions of statehood formation and development, an integral element of modern public life and organization of public administration in the country, a body of state power that ensures the realization of citizens' rights and freedom and the existence of the state as a whole. It is noted that the implementation of effective changes in the civil service largely determines the success of other reforms, the results of which depend directly on the quality of administrative decisions of public administration, so the introduction of organizational and legal foundations of transformation established elements of the public administration system, complication of transformation processes, the introduction of new institutions of organizational structures. and public administration methods aimed at legislative, personnel, scientific and information support of the state the service, which should be provided on an ongoing basis. Recommendations have been formulated that can help solve the pressing problems of staff and other resources of public authorities.

Key words: concept of governance, public administration, public service.

Постановка проблеми. Зниження адміністративного навантаження державного регулювання, подолання політичної корупції, забезпечення реалізації принципів верховенства права та передбачуваності адміністративних дій є основним комплексом заходів, який необхідно провести Україні в процесі реформування її системи державного управління. Від безпосередньої ефективності реалізації реформи держуправління залежать рівень життя громадян, якість ведення бізнесу, рівень внутрішнього валового продукту та інші економічні показники.

Нааявна з часів незалежності в країні система державного управління демонструє свою неефективність, внутрішню незбалансованість, віддаленість від громадян, що в результаті виступає стримуючим засобом під час

здійснення системних перетворень, модернізаційних процесів в усіх сферах розвитку суспільства. Враховуючи векторний вибір України до європейської інтеграції перед її інститутами постають непрості завдання щодо проведення законодавчої та інституційної реформи, необхідної для ефективної реалізації трансформації системи органів державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основні принципи державного адміністрування були розроблені в працях класиків теорії адміністративно-державного управління, до яких по праву належать М. Вебер, А. Файоль, Л. Вайт, Ф. Тейлор, А. Маслоу, В. Мерфі, М. Фоллет, Д. Мак-Грегор. Питання, пов'язані з науковими розробками процесів впливу на державне управління, в умовах політичної реформи в Україні, стандартів країн європейського адміністративного простору досліджують такі вітчизняні вчені, як І. Коліушко, Е. Лібанова, Т. Мотренко, В. Чорноус, В. Шаповал. Особливу увагу заслуговують дослідження вчених Національної академії державного управління при Президенті України, де вивчаються актуальні проблеми реформування державного управління в Україні в контексті європейської інтеграції: С. Дубенко, Ю. Кальниша, Н. Нижник, О. Оболенського, Ю. Сурміна та інші.

Метою статті є з'ясування особливостей і перспектив реформ системи державного управління в Україні з урахуванням європейських стандартів, а також обґрунтування необхідності формування оновленої моделі державної служби в контексті системної реформи управлінських дій.

Виклад основного матеріалу. Із здобуттям у 1991 році незалежності України вибудовування основних інституцій демократичної держави відбувалось практично з нуля, при цьому на початковому етапі розбудови української державності було збережено організаційну систему виконавчої влади, яка діяла у радянські часи і базувалась на принципах вертикального підпорядкування центральним органам влади. Водночас у пошуку конструктивної моделі власної системи державного управління було зроблено акцент на використанні західних моделей державного управління, однак на перехідному етапі становлення нової системи суспільно-політичного устрою держави вони були неоднозначно сприйняті українським соціумом. Наслідком реалізації цієї стратегії стало створення гібридної системи адміністративно-державного управління, яка слабо реагує на потреби українського суспільства, де постійно змінюються політичні ризики та соціально-економічна динаміка розвитку.

Система державного управління України, як і в більшості утворених країн на пострадянському просторі, переживає не кращі часи, перебуваючи у стані перманентних перебудов. Сьогодні особливо актуально проаналізувати можливості й перспективи розвитку державного управління в Україні в контексті окресленої адміністративно-територіальної реформи та однієї з важливих її частин проведення – децентралізації влади. Формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад і є основними питаннями, які підлягають вирішенню на сучасному етапі державотворення в Україні.

Із скасуванням у 1991 році керівної ролі комуністичної партії та запровадженням поста Президента України відбулися суттєві зміни із визначенням компетенцій гілок влади. Тоді Президент України визначався як глава держави і глава виконавчої влади. Начебто реформаторські дії, які стосувалися реформи у сфері організації і системи виконавчої влади, через нестабільну економічну та політичну ситуацію не сприяли узгодженості дій між державницькими інституціями у реалізації виконання завдань і функцій державного управління. Особливо неузгодженість дій спостерігалась на місцевих рівнях, де боротьба точилася передусім щодо місця і ролі виконавчих органів Рад народних депутатів як місцевих органів виконавчої влади та упровадженого на місцях інституту представника Президента України. По суті, виник стан протиріччя щодо визначення та врегулювання взаємодій місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Можливість загрози громадському миру, забезпечення злагодженості в суспільстві вимагали від держави прийняття законодавчих актів із врегулювання діяльності органів виконавчої влади на всіх рівнях. Тому важливим етапом у формуванні структури органів державної влади й управління незалежної України стало розроблення й прийняття нової Конституції. Конституційний процес тривав у гострих дискусіях і протиріччях стосовно проблеми розподілу влади, оскільки в перших скликаннях народних депутатів Верховної Ради України значну частку посідали депутати-комуністи, які вимагали зберегти положення чинного Основного Закону Української РСР 1978 року і відкидали норми про сильну вертикаль виконавчої влади, яка б починалася з президента, у наданні повноважень регіональному й місцевому самоврядуванню, оскільки вони хотіли зберегти радянську систему влади. У багатьох депутатів сама ідея обмеження повноважень Парламенту функціями лише прийняття законів не викликала ентузіазму, адже законодавча влада абстрактна, тоді як виконавча влада має повноваження з безпосереднім впливом на матеріальні цінності та прийняття управлінських рішень. В умовах, що склалися протягом 1992–1995 років, залишався тільки один варіант мирного розв'язання конфлікту – це підписання Конституційної угоди на період до прийняття нової Конституції між Президентом і Верховною Радою в особі більшості її членів. Укладена в червні 1995 року така угода дала змогу зберегти керованість у державі, започаткувати цілісність державної політики на основі принципу розподілу влади та розблокувати роботу конституційного процесу [1, с. 112].

Значення Конституції для держави й суспільства є визначальним, адже є основоположним документом яким установлюються статус держави, її устрій, порядки і принципи функціонування всіх органів влади, визначаються

права й обов'язки держави, суспільства, громадян. Прийнята у 1996 році, Конституція України стала доленосним Основним Законом, яким гарантовано незалежність України, закріплено принципи поділу державної влади на законодавчу, виконавчу й судову, визначено систему державного управління та державної служби, удосконалено механізми їхнього інституціонального забезпечення.

Згідно з Конституцією, найвищим і єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада України у складі 450 народних депутатів, які обираються виборцями у виборчих округах шляхом таємного голосування. Верховна Рада України виконує низку функцій щодо створення відповідних органів державного управління. За поданням Президента України Верховна Рада України дає згоду на призначення Прем'єр-міністра, голови Національного банку. До її повноважень належать також призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку, Національної Ради з питань телебачення й радіомовлення. До компетенції Верховної Ради належать призначення на посади та звільнення з посад Голови та членів Рахункової палати, яка здійснює контроль за використанням коштів Державного бюджету України.

Президент України – глава держави і виступає від її імені, є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання конституційних прав і свобод людини й громадянина. Президент України уособлює державну владу загалом, об'єднує всі гілки державної влади, забезпечує спрямованість їхньої діяльності в спільному напрямі в разі виникнення непорозумінь між законодавчою і виконавчою гілками влади, забезпечує єдність держави.

Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів. Кабінет Міністрів як вищий державний орган оперативного управління спрямовує свою діяльність на забезпечення суверенітету та економічної самостійності держави, розробляє загальнодержавні програми економічного, соціального, культурного розвитку та організовує їх реалізацію, проводить фінансову, інвестиційну, податкову політику, здійснює необхідні заходи у сфері забезпечення обороноздатності держави, боротьби зі злочинністю, розвитку економіки, науки, охорони здоров'я, природи, економічної безпеки, спрямовує й координує роботу міністерств та інших органів виконавчої влади. Місцевими органами державної виконавчої влади в областях і районах є державні адміністрації, голів яких призначає Президент України, а оперативне керівництво місцевими державними адміністраціями здійснює Кабінет Міністрів.

Важливе місце в системі державної влади України посідає судова гілка влади, основними засадами судочинства якої є законність, рівність усіх учасників судового процесу перед законом, забезпечення обвинуваченому права на захист, підтримання прокурором державного обвинувачення в суді, забезпечення апеляційного й касаційного оскарження рішення суду відповідно до норм закону, обов'язковість прийняття судового рішення. Згідно з чинною системою судів в Україні найвищим судовим органом загальної юрисдикції є Верховний Суд України. У системі судів загальної юрисдикції діють вищі спеціалізовані суди з розгляду цивільних і кримінальних, господарських, адміністративних справ. На місцевому рівні діють відповідні суди: обласні, районні, міські.

Особливе місце в системі державних органів посідає Конституційний Суд України, який незалежний від судів загальної юрисдикції, і його основна функція полягає в офіційному тлумаченні Конституції та законів, взаємодії відповідності законів та інших правових актів із нормами Конституції України.

Отже, в Україні з прийняттям у 1996 році Конституції практично було побудовано єдину систему державної влади. Водночас, незважаючи на конституційну визначеність засад діяльності і повноважень органів виконавчої влади в Україні, тривалий час система державного управління в нашій країні поєднувала державні інституції із принципами роботи радянської доби та сформовані нові інститути влади в період незалежності України, що в результаті не можна вважати задовільною та ефективною. Практика діяльності центральних органів виконавчої влади та її структурних підрозділів, відомств практично до 2014 року вирізнялась надмірним адміністративним втручанням у всі сфери життя і виробництва, при цьому не забезпечувалась чітка взаємодія між усіма гілками влади у розв'язанні питань суспільного розвитку відповідних територій і громад. Тож очевидною стала необхідність проведення в Україні комплексних реформ у різних сферах державної політики.

Формування незалежної, демократичної, правової держави є тривалим процесом, який вимагає від усіх управлінських структур ефективної та відповідальної діяльності з реалізації державної політики, економічного та ефективного витрачання ресурсів в умовах сталого розвитку країни.

З урахуванням докорінних суспільних змін, які здійснюються державою для забезпечення європейських стандартів життя в країні, та виходом на провідні позиції у світі Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5 ухвалено Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» [4], у межах якої державна політика спрямовується на проведення структурних реформ за чотирма основними векторами руху, а саме: розвитку, безпеки, відповідальності, гідності. У межах названих стратегічних векторів руху передбачається реалізація 62 реформ і програм розвитку держави. Одними з першочергових реформ і програм у реалізації державної політики є проведення децентралізації та реформування державного управління.

Дієва система державного управління є одним з основних факторів конкурентоспроможності держави та передумовою європейської інтеграції. Реалізація Стратегії «Україна – 2020» передбачає проведення реформи державного управління, яка полягає в побудові ефективної, прозорої структури публічної адміністрації, здатної забезпечу-

вати реалізацію цілісної державної політики, спрямованої на сталий суспільний розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики. Вагоме місце в реформуванні державного управління відведено сфері децентралізації, завдяки якій здійснюється відхід від централізованої моделі управління в державі до забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудови ефективної системи територіальної організації влади, яка базується на принципах субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування [2, с. 194].

Передумовою забезпечення демократичного врядування в державі на принципах верховенства права є функціонування ефективної системи державного управління. Важливими складниками підвищення ефективності державного управління в Україні є забезпечення :

- стратегічного планування державної політики із залученням громадськості;
- модернізації державної служби з визначенням оптимальних масштабів, структури, складу управлінь, людських ресурсів із дотриманням правової компетентності, організованості, дисципліни, законності, ефективності та інших факторів;
- формування єдиних правил надання якісних адміністративних послуг із організацією роботи державних електронних реєстрів публічної інформації;
- управління державними фінансами з використанням дієвих механізмів щодо адміністрування дохідної частини державного бюджету його використання, проведення внутрішнього та зовнішнього аудиту, прозорої системи державних закупівель, обліку та звітності.

Діяльність держави, функціонування її управлінського апарату здійснюються через державну службу, яка є особливим інститутом сучасної держави.

До інституту управління державної служби входять:

- територіальні управління державної служби центрального органу з питань державної служби, які покликані впроваджувати кадрову політику і забезпечувати управління персоналом на територіях;
- Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС як установа, яка організує роботу з науково-практичної підтримки управління змінами в системі державної служби, та Школа вищого корпусу державної служби, що забезпечує тренінги державних службовців;
- система професійного навчання, яка покликана забезпечувати підвищення професійної компетентності державних службовців державних органів відповідно до державного замовлення і потреби цих органів у фахівцях у галузі державного управління.

Державна служба в Україні є одним із важливих інститутів формування та розвитку державності і сьогодні розуміється як невіддільний елемент сучасного суспільного життя та організації державного управління. Завдяки державній службі функціонують органи державної влади, які забезпечують реалізацію прав і свобод громадян та існування держави.

Розбудова державності України має супроводжуватися відповідним розвитком і вдосконаленням державної служби, тому прийняття у грудні 2015 року нового Закону України «Про державну службу» [3] є досить актуальним на сучасному етапі реформи державного управління в Україні. Законом встановлено нові правові та організаційні засади державної служби, які спрямовані на вирішення низки гострих проблем кадрового забезпечення органів державного управління, реалізацію положень щодо суттєвої зміни системи державної служби в Україні. Створення правових передумов для підвищення престижності державної служби, врегулювання статусу державного службовця, рівного доступу до державної служби, запровадження прозорого механізму прийняття на державну службу, введення в дію ефективного механізму запобігання корупції, а також підвищення рівня соціального та матеріального захисту державних службовців – усе це сприятиме підвищенню авторитетності державної служби, а отже, інституту державної влади загалом.

У сучасних умовах стратегічної визначеності Української держави на європейську інтеграцію та різновекторне міжнародне партнерство перед Україною постають нові виклики, що потребують належного рівня адміністративної та організаційної спроможності органів державної влади, професіоналізму державних службовців, нових стандартів і процедур їхньої роботи, адекватних вимогам сучасного життя. Отже, сьогодні вкрай потрібна чітка, продумана система організації роботи з кадрами, спрямована на збагачення їхнього фахового потенціалу, підвищення моральних і професійних якостей апарату державних органів влади. У зв'язку з цим набуває актуальності проблема визначення насамперед сутнісних ознак організаційного та кадрового забезпечення діяльності органів виконавчої влади та насамперед посадовців на місцевих рівнях, які найбільш наближені до населення, з метою надання їм якісних і своєчасних управлінських послуг. Ефективність державного управління значною мірою залежить від рівня підготовки кадрів, налаштованих на активну професійно-компетентну та інноваційно-творчу роботу в нових умовах демократії, економічної та політичної конкуренції, глобалізації. Тому постійний еволюційний процес у державному управлінні, зміна форм і методів виконання службовцями завдань і функцій держави, утілення на практиці цільових програм потребують постійного підвищення рівня професійної компетентності державних службовців. Держава є одним із найбільших роботодавців у країні, тому вона має бути здатною залучати найкращі таланти, які хочуть служити суспільству, стати привабливим роботодавцем, що

використовує сучасні інструменти управління персоналом. Питання кадрового забезпечення органів виконавчої влади, залучення до державної служби кадрів нової генерації залишаються актуальними і вимагають системного підходу. Реформа державної служби значною мірою визначає успіх і інших реформ, результати яких безпосередньо залежать від якості управлінських рішень державних органів. Відтак упровадження організаційно-правових основ перетворення усталених елементів системи державного управління, ускладнення трансформаційних процесів, упровадження новітніх інститутів організаційних структур і методів державного управління, метою яких є законодавче, кадрове, наукове та інформаційне забезпечення державної служби, мають проводитись постійно. Формування сучасної, раціональної та орієнтованої на європейський рівень врядування державної служби потребує виваженої та науково обґрунтованої концепції комплексних заходів у межах реалізації Стратегії реформування державного управління України до 2021 року, затвердженої Урядом України 18 грудня 2018 року [5].

Керівним принципом розбудови державності за умов сьогодення є ідея народовладдя, яка характеризується цілою низкою безсумнівних переваг, що робить її вельми популярною в усьому цивілізованому світі. Демократія цілком справедливо вважається ефективним компромісом між економічно панівними прошарками суспільства та всім іншим населенням, своєрідною формою соціально-політичного консенсусу, який стосується керівництва суспільними процесами.

Діяльність державної влади безпосередньо залежить від її кадрів. Високий рівень їхньої кваліфікаційної підготовки та досвідченість необхідні не тільки для реалізації державницьких завдань, а й для формування позитивного ставлення та зміцнення довіри з боку населення до державної служби, що є неодмінним атрибутом демократичного суспільства.

Вирішення основних проблемних питань, особливо стабільність корпусу державних службовців, їхній професіоналізм, можливе за умови здійснення необхідних інвестицій у розвиток кадрового ресурсу та створення потужної горизонтальної інфраструктури управління процесом європейської інтеграції у всій системі державних органів.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, говорячи про перспективи реформ системи державного управління в Україні, перш за все слід продовжувати вдосконалення системи правових і соціальних засад ефективного функціонування державної служби та її кадрового забезпечення, адаптуючи інститут державної служби в Україні до стандартів європейської спільноти, створивши чітку систему регламентів надання публічних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Впровадження заходів, які спрямовані на формування моделі державної служби, дасть змогу сформулювати стратегічне бачення системи державної служби в Україні й таким чином удосконалити систему управління державною службою, нормативне регулювання питань державної служби, закріпити єдині стандарти якості державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створити механізм гарантування їхньої реалізації в усьому державному апараті, що призведе до зміцнення авторитету державної служби, а також поступово дасть змогу сформувати належні механізми забезпечення сервісного призначення державної служби, задовольняти потреби громадянського суспільства.

Список використаних джерел:

1. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія. Київ, 2002. 260 с.
2. Мовчанюк А.В. Соціально-економічні аспекти розвитку сільських територій в умовах децентралізації влади. *Східна Європа*. 2017. № 2. С. 193–196.
3. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 24.04.2020).
4. Стратегія сталого розвитку «України – 2020» : Указ Президента України від 12 жовтня 2015 р. № 5/2015 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 24.04.2020).
5. Стратегія реформування державного управління України до 2021 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80> (дата звернення: 25.04.2020).

References:

1. Koliushko, I.B. (2002). *Vykonavcha vlada ta problemy administrativnoji reformy v Ukraini*. Kyiv [in Ukrainian].
2. Movchaniuk, A.V. (2017). Socio-economic aspects of rural territories in the conditions of power decentralization. *Shkhidna Jevropa*. № 2. P. 193–196 [in Ukrainian].
3. The Verkhovna Rada of Ukraine. (2015). The Law of Ukraine “About the civil service”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (Accessed 24 April 2020).
4. Decree of the President of Ukraine. (2015). Ukraine’s 2020 Sustainable Development Strategy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (Accessed 24 April 2020).
5. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2018). Strategy for reforming the governance of Ukraine until 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80> (Accessed 24 April 2020).

Н. В. Опар, кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри документознавства та інформаційної
діяльності Івано-Франківського національного технічного
університету нафти і газу

ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ СТЕЙКХОЛДЕРІВ У ПРОЦЕСІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено дослідженню особливостей взаємодії стейкхолдерів у процесі державного управління забезпеченням якості вищої освіти в Україні. Визначено, що сучасний стан забезпечення якості вищої освіти України характеризується особливостями роботи не тільки держави та закладів вищої освіти, а й інших зацікавлених сторін і специфікою їхньої взаємодії. В Україні прийнято низку вагомих нормативно-правових актів, які засвідчують важливість проблеми забезпечення якості вищої освіти та участі в цьому процесі стейкхолдерів. Розглянуто різні підходи до розуміння сутності поняття «стейкхолдер». Проаналізовано особливості сприйняття та розуміння поняття «якість вищої освіти» залежно від вимог сторін, які зацікавлені в ефективному функціонуванні системи вищої освіти. Детально розглянуто, що саме зацікавлені сторони (стейкхолдери) вкладають у поняття «якість вищої освіти» та яким чином вони взаємодіють у процесі забезпечення якості вищої освіти. Для розгляду взято чотири групи стейкхолдерів: державу, ЗВО, роботодавців/бізнес-середовище та суспільство (зокрема, здобувачі вищої освіти та батьки). Зазначено, що всі стейкхолдери у процесі забезпечення якості вищої освіти можуть виступати як об'єктами, так і суб'єктами. На підставі дослідження визначено такі основні об'єднувальні компоненти: держава виступає гарантом нормативно-правового регулювання забезпечення якісної та доступної освіти й інтеграції до світового простору освіти; якість освіти забезпечується та оцінюється шляхом застосування певних інструментів (акредитація, ліцензування, аудит, зовнішнє незалежне оцінювання тощо); роботодавці та інші зацікавлені члени суспільства мають брати участь у формуванні професійних стандартів, веденні спільної проектної діяльності та участь в освітньому процесі, формуванні культури якості; усі стейкхолдери усвідомлюють, що освіта є чинником сталого соціально-економічного розвитку країни, а якість вищої освіти безпосередньо впливає на якість життя населення.

Ключові слова: вища освіта, якість вищої освіти, освітні послуги, стейкхолдери, забезпечення якості вищої освіти.

N. V. Opar. Features of stakeholders' interactions in the process of public administration of higher education quality assurance in Ukraine

This article is dedicated to the study of peculiarities of stakeholders' interaction in the process of public administration of higher education quality assurance in Ukraine. It is determined that the current state of higher education quality assurance in Ukraine is characterized by the peculiarities of not only the state and higher education institutions' work, but also of other stakeholders, and the specifics of their interaction. In Ukraine, a number of important regulatory acts certifying the importance of the problem of higher education quality assurance, and participation of stakeholders in this process have been adopted. Different approaches to understanding the essence of the concept of stakeholder are considered. The peculiarities of perception and understanding of the concept of "higher education quality", depending on the requirements of the parties interested in the higher education system effective functioning, are analyzed. It is discussed in detail what do stakeholders invest in the concept of "higher education quality" and how they interact in the process of higher education quality assurance. Four stakeholder groups were taken into consideration: the state, the HEI, the employer / business environment, and society (including higher education applicants and parents). It is stated that in the process of higher education quality assurance all stakeholders can act as objects and subjects. Based on the research, the following main unifying components have been identified: the state is the guarantor of the normative and legal regulation for the provision of quality and accessible education, and integration into the world educational space; the education quality is ensured and assessed through the use of certain tools (accreditation, licensing, audit, external independent assessment, etc.); employers and other interested members of society should participate in the process of professional standards formation, joint project activities and participation in the educational process, the formation of a quality culture; in order to generate demand for educational services and create jobs, the business environment should work with the state and the HEI; all stakeholders are aware that education is a factor in the sustainable socio-economic development of the country, and the higher education quality directly affects the quality of life of the population.

Key words: higher education, higher education quality, educational services, stakeholders, higher education quality assurance.

Постановка проблеми. В умовах євроінтеграційних процесів і входження України до європейського простору вищої освіти однією з основних стратегічних цілей вітчизняної системи вищої освіти є забезпечення її якості. Перед системою вищої освіти України сьогодні стоять нові завдання, зумовлені суспільними, політичними та соціально-економічними змінами. Зокрема, зростає рівень усвідомлення того, що у процесі державного управління забезпечення якості вищої освіти беруть участь різні зацікавлені особи чи групи людей – так звані

«стейкхолдери». У зв'язку з цим виникає необхідність дослідження особливостей сприйняття та взаємодії стейкхолдерів у процесі державного управління забезпеченням якості вищої освіти України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання сутності стейкхолдерського підходу та поняття «стейкхолдери» в системі вищої освіти активно досліджуються світовою науковою спільнотою. Зокрема, цю проблематику досліджували В. Байденко, І. Барішевська, Л. Гаценко, Г. Клімова, А. Корабахіна, Г. Піскурська, Ю. Романенко, Н. Савицька, Н. Селезньова, Е. Фріман та багато інших.

Мета статті – дослідити та проаналізувати особливості взаємодії різних стейкхолдерів у процесі державного управління забезпеченням якості вищої освіти в Україні.

Виклад основного матеріалу. Сучасний стан забезпечення якості вищої освіти України характеризується особливостями роботи не тільки держави та закладів вищої освіти (далі – ЗВО), але й інших зацікавлених сторін і специфікою їхньої взаємодії. Аналіз праць вітчизняних і зарубіжних дослідників свідчить про те, що вже накопичено певні теоретичні напрацювання стосовно проблеми забезпечення якості вищої освіти в Україні та участі стейкхолдерів у цьому процесі. Також прийнято низку вагомих нормативно-правових актів, які засвідчують важливість цього питання. Зокрема, в умовах європейської інтеграції нашої країни неможливо не згадати про Угоду про асоціацію між Україною та ЄС [9]. У цьому документі містяться зобов'язання сторін і стосовно освіти, навчання та молоді (Розділ V, Глава 23 Угоди). Зокрема, статтею 431 регламентовано зобов'язання сторін стосовно активізації співробітництва в галузі вищої освіти з метою: «реформування та модернізації систем вищої освіти; сприяння зближенню у сфері вищої освіти, яке відбувається в межах Болонського процесу; підвищення якості та важливості вищої освіти; поглиблення співробітництва між ЗВО; розширення можливостей ЗВО; активізації мобільності здобувачів вищої освіти та викладачів; увага приділятиметься співробітництву в галузі освіти з метою спрощення доступу до отримання вищої освіти» [9].

В основі правового регулювання освітньої діяльності на рівні вищої освіти лежить Закон України «Про вищу освіту», який визначає правові, організаційні, фінансові та інші засади функціонування системи вищої освіти в Україні [5].

25 червня 2013 року Указом Президента було затверджено Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року (далі – Стратегія) [6]. У Стратегії зазначено, що для здійснення стабільного розвитку і нового якісного прориву в національній системі вищої освіти необхідно, зокрема, «розширити взаємодії закладів вищої освіти (ЗВО) з установами Національної академії наук України та Національної академії педагогічних наук України щодо розвитку наукових досліджень у сфері вищої освіти; залучити роботодавців до співпраці зі ЗВО, зокрема, до участі у розробленні стандартів вищої освіти, організації проходження практики студентами, вирішенні питань надання першого робочого місця випускникам», що свідчить про зростання ролі зацікавлених осіб у забезпеченні якості вищої освіти [6].

У всіх цих документах і багатьох інших закладено базові чинники, ідеї та настанови, які повинні сприяти постійному покращенню якості вищої освіти в Україні, створенню ефективної системи забезпечення якості вищої освіти, яка відповідатиме рекомендаціям і стандартам ЄПВО; заохоченню до співпраці з різними зацікавленими особами у процесі забезпечення якості вищої освіти.

З огляду на це важливо розуміти сутність самого поняття «стейкхолдер». Як зазначено в публікації Л. Гаценко, вперше термін «стейкхолдери» (*англ. stakeholders*) був використаний у працях науковців Стенфордського науково-дослідного інституту в 1963 році, але широкого застосування набув лише в 1990-х роках [2]. Класичне розуміння цього поняття сформував Е. Фріман, відповідно до якого трактування, це «будь-яка група або індивідуум, які можуть впливати або на яких може впливати досягнення організацією своєї мети» [10, с. 34].

Що стосується сфери вищої освіти, то, за словами дослідниць І. Барішевської та А. Корабахіної, «стейкхолдерами прийнято вважати безпосередньо чи опосередковано зацікавлених сторін, причетних до визначення пріоритетних напрямів розвитку вищої освіти, які впливають на їхній стан та інтереси (професійні, соціальні, фінансові)» [1].

На думку О. Жегус, стейкхолдерами у сфері вищої освіти варто вважати всю сукупність індивідуальних та організаційних суб'єктів, які мають необхідні ресурси, можливості; прями або опосередковані потреби, інтереси, наміри, задоволення та реалізація яких засновані на взаємодії із ЗВО з приводу виробництва та споживання продуктів вищої освіти [3, с. 171]. Автор зазначає, що за різними підходами до класифікації стейкхолдерів у сфері вищої освіти їхня кількість перевищує три десятки, оскільки, окрім безпосередніх учасників процесу виробництва та споживання продуктів вищої освіти (персоналу, абітурієнтів, здобувачів, випускників, працевлаштувачів, державних установ), можна також виділити таких стейкхолдерів ЗВО, як: бізнес-структури; інші ЗВО (як конкурентів); банки та фінансові фонди; громадські організації; інвестори, спонсори; кадрові агенції; видавництва, наукові спілки тощо [3, с. 171].

Досліджуючи інституціональні проблеми взаємодії стейкхолдерів у вищій освіті, Н. Савицька виділяє серед зацікавлених зовнішніх сторін – сім'я, бізнес, соціум, держава та внутрішніх – профільне відомство, керівний склад закладу освіти, здобувачі, науково-педагогічний корпус. При цьому центральним суб'єктом

освітніх відносин, на які має орієнтуватися система освіти, виступає людина, яка одночасно є ключовим стейкхолдером [8].

Оскільки є різні погляди стосовно визначення стейкхолдерів у системі вищої освіти, то, відповідно, є проблеми розуміння поняття «якість вищої освіти» з погляду кожної зацікавленої сторони. Загальновідомо, що поняття «якість» за своєю природою є міждисциплінарним поняттям, яке охоплює як філософію, так і сферу бізнесу і являє собою складну, багатогранну концепцію. З огляду на цей факт неможливо уникнути конфліктів у процесі визначення цього поняття, оскільки кожен аспект визначає якість з іншого аспекту.

За словами Г. Клімової, стосовно вищої освіти якість має різні значення залежно від вимог сторін, які зацікавлені в діяльності закладу вищої освіти: держави, роботодавців, здобувачів вищої освіти, професорсько-викладацького складу; від якості тієї академічної галузі, яку треба оцінити; від історичного періоду в розвитку вищої освіти тощо [4, с. 34–35]. Саме цим зумовлені різні інтерпретації досліджуваного поняття.

У цьому контексті цікавими є результати дослідження Ю. Романенко, які свідчать про те, що однією з проблем визначення поняття «якість вищої освіти» є неоднозначне його розуміння різними аудиторіями в системі освіти. Наприклад, якість освіти для вчителя може означати наявність якісного навчально-методичного матеріалу чи навчального плану. Здобувачі вищої освіти пов'язують якість перш за все з перспективою отримати хорошу високооплачувану роботу, з комфортними умовами навчання тощо. Батьки часто співвідносять якість освіти з розвитком індивідуальності їхніх дітей. Натомість роботодавці співвідносять якість освіти з можливістю отримати компетентного працівника [7].

Пропонуємо розглянути детальніше, що саме зацікавлені сторони (стейкхолдери) вкладають у поняття «якість вищої освіти» та яким чином вони взаємодіють у процесі забезпечення якості вищої освіти. Для розгляду візьмемо чотири групи стейкхолдерів: державу, ЗВО, роботодавців/бізнес-середовище та суспільство (зокрема, здобувачів вищої освіти та батьків). Усі стейкхолдери у процесі забезпечення якості вищої освіти можуть виступати як об'єктами, так і суб'єктами.

Наприклад, із погляду держави поняття «якість вищої освіти» є перш за все рівнем знань і навичок випускника, які відповідають певним стандартам. У процесі забезпечення якості вищої освіти держава взаємодіє із ЗВО шляхом застосування різних інструментів (ліцензування, акредитація, аудит, присвоєння наукових ступенів тощо) та вимагає від ЗВО наявності внутрішньої системи забезпечення якості. У свою чергу, ЗВО очікують від держави встановлення стратегічних цілей розвитку вищої освіти, розширення автономії ЗВО, надання правової підтримки та експертної консультації. Також надзвичайно важливою є фінансова підтримка з боку держави та спільні науково-дослідні проекти.

З роботодавцями держава співпрацює у напрямі розроблення професійних стандартів, критеріїв ранжування та оцінки діяльності ЗВО; формування замовлення на фахівців різних галузей тощо. Роботодавці очікують від держави можливостей участі у розробленні професійних стандартів і межі кваліфікацій; та ведення спільної проєктної діяльності.

З боку суспільства держава очікує підвищення зацікавленості в забезпеченні якості вищої освіти, участі в державно-громадському управлінні, проведенні суспільного моніторингу якості вищої освіти, проходженні зовнішнього незалежного оцінювання, формуванні культури якості та усвідомлення ролі якості вищої освіти в житті населення тощо. Так само і суспільство очікує від держави гарантування забезпечення та надання доступу до якісної вищої освіти; організації спільних соціальних проєктів; створення ефективної зовнішньої системи забезпечення якості вищої освіти та інтеграції до ЄПВО.

Разом із роботодавцями ЗВО можуть співпрацювати у напрямі організації тренінгів, зустрічей і виробничих практик; формуванні попиту на підготовку фахівців тощо. З боку роботодавців важливою є репутація ЗВО, що свідчить про якісну підготовку випускників і спільну проєктну діяльність. Для закладів вищої освіти важливим є також усвідомлення ролі якості вищої освіти для забезпечення високого рівня якості життя населення з боку суспільства загалом (включно з абітурієнтами, здобувачами вищої освіти, випускниками та їхніми батьками); зростання рівня затребуваності вищої освіти; якісне та професійне громадське оцінювання; виконання здобувачами освіти робочих планів і програм тощо. У свою чергу, суспільство, як один із головних стейкхолдерів, очікує від ЗВО врахування потреб ринку праці; наявності внутрішньої системи забезпечення якості. Також вагоме значення має репутація ЗВО.

Роботодавці, як зацікавлена сторона, очікують від суспільства сприяння у визначенні потреб держави/регіону у випускниках певних спеціальностей; усвідомлення потреби отримання якісних знань, вмінь і компетентностей; ведення боротьби з корупцією; та формування культури якості. І навпаки, суспільство очікує від роботодавців створення робочих місць і можливостей проведення навчальних практик.

Отже, розглядаючи сутність поняття «якість вищої освіти» та взаємодію зацікавлених сторін у процесі її забезпечення, можна виділити такі основні об'єднуючі компоненти: держава виступає гарантом нормативно-правового регулювання забезпечення якісної та доступної освіти, та інтеграції до світового простору освіти; якість освіти забезпечується та оцінюється шляхом застосування певних інструментів (акредитація, ліцензування, аудит,

зовнішнє незалежне оцінювання тощо); роботодавці та інші зацікавлені члени суспільства мають брати участь у формуванні професійних стандартів, веденні спільної проєктної діяльності та участь в освітньому процесі, формуванні культури якості; бізнес-середовище повинне співпрацювати з державою та ЗВО стосовно формування попиту на освітні послуги й, відповідно, створення робочих місць; усі стейкхолдери усвідомлюють, що освіта є чинником сталого соціально-економічного розвитку країни, а якість вищої освіти безпосередньо впливає на якість життя населення.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, зацікавленими сторонами в забезпеченні якості вищої освіти є люди, суб'єкти господарської діяльності, суспільство і держава, оскільки вони одночасно виступають як замовник і споживач освітніх послуг. При цьому кожна із груп цікавлять різні аспекти якості вищої освіти. Надання освітніх послуг означає забезпечення якості на основі безперервного врахування вимог та очікувань споживачів і можливостей ринку праці, а також постійне поліпшення якості підготовки випускників, розроблення нових освітніх програм. Необхідно розуміти, що у процесі реформування системи вищої освіти під впливом євроінтеграційних та глобалізаційних чинників можуть змінюватися позиції стосовно розуміння поняття «якість вищої освіти» з боку усіх зацікавлених сторін.

Також варто пам'ятати, що є певна взаємозалежність між якістю суспільства, якістю закладу вищої освіти, якістю навчального процесу та якістю випускника. Оскільки якість суспільства прямо залежить від якості підготовки випускників ЗВО, яка, у свою чергу, залежить від якості навчального процесу та якості самого закладу вищої освіти.

Список використаних джерел:

1. Баришевська І.В., Корабахіна А.Ю. Особливості впливу стейкхолдерів на розвиток освітнього простору вищого навчального закладу. *Нові технології навчання* : наук.-метод. зб. Київ, 2016. Вип. 88. Ч. 1. С. 89–92. URL: http://dspace.mnau.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/1910/1/statia_Barishvskaya_Korabahina_2016.pdf (дата звернення: 23.03.2020).
2. Гаценко Л.В. Теорія зацікавлених сторін (стейкхолдерів): історія розвитку та проблемні питання для подальших досліджень. *Водний транспорт* : зб. наук. пр. Київ, 2016. Вип. 1. С. 156–160. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vodt_2016_1_27 (дата звернення: 24.03.2020).
3. Жегус О.В. Ключові стейкхолдери закладу вищої освіти на галузевому ринку. *Східна Європа: економіка, бізнес та управління*. Вип. 4 (15). 2018. С. 170–177.
4. Клімова Г.П. Якість вищої освіти: європейський вимір. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2016. № 1. С. 203–210. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vpua_2016_1_22 (дата звернення: 02.04.2020).
5. Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> (дата звернення: 02.04.2020).
6. Про національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 р. : Указ Президента України від 25 червня 2013 р. № 344/2013/Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/344/2013> (дата звернення: 02.04.2020).
7. Романенко Ю.А. Якість освіти: суть поняття та оцінювання. *Наукові праці Вищого навчального закладу «Донецький національний технічний університет»*. 2009. № 3. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Npdntu_pps/2009_3/romanenko.pdf (дата звернення: 02.04.2020).
8. Савицька Н.Л. Інституціональні проблеми взаємодії стейкхолдерів у вищій освіті. *Соціально-економічні трансформації в епоху глобалізації* : зб. наук. ст. учасників Шостої всеукр. наук.-практ. конф. Полтава : Скайтек, 2015. С. 48–52.
9. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. 30.11.2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 02.04.2020).
10. Freeman E. (1984) *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman, Boston.

References:

1. Baryshevska I.V. and Korabakhina A. Yu. (2016), Osoblyvosti vplyvu steikkholderiv na rozvytok osvitnoho prostoru vyshchoho navchalnoho zakladu [“Features of stakeholders’ impact on higher education institution’s educational space development”], scientific and methodical collection “*Novi tekhnologii navchannia*” [“New educational technologies”]. Kyiv. Vol. 88. P. 1. P. 89–92. Official site. URL: http://dspace.mnau.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/1910/1/statia_Barishvskaya_Korabahina_2016.pdf (related to 23.03.2020) [Ukraine].
2. Hatsenko L.V. (2016), Teoriia zatsikavlenykh storin (steikkholderiv): istoriia rozvytku ta problemni pytannia dlia podalshykh doslidzhen [“Stakeholder theories: history of development and problem questions for further research”],

collection of scientific works “*Vodnyi transport*” [“Water transport”]. Kyiv. Vol. 1. P. 156–160. Official site. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vodt_2016_1_27 (related to 24.03.2020) [Ukraine].

3. Zhehus O.V. (2018), Kliuchovi steikkholdery zakladu vyshchoi osvity na haluzevomu rynku [“Key stakeholders of higher education institution in the industrial market”], journal *Skhidna Yevropa* [Easter Europe]. Vol. 4 (15). P. 170–177 [Ukraine].

4. Klimova H.P. (2016), Yakist vyshchoi osvity: yevropeyskyi vymir [“Quality of higher education: a European dimension”]. Journal *Visnyk Natsionalnoho Universytetu “Yurydychna akademiia Ukrainy imeni Yaroslava Mudroho”* [Bulletin of the National University “Yaroslav the Wise Law Academy of Ukraine”]. Vol. 1. P. 203–210. Official site. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnyua_2016_1_22 (related to 02.04.2020) [Ukraine].

5. VRU, Law of Ukraine (2014), Pro vyshchu osvity [Law of Ukraine “About higher education”], dated July 01, 2014. No. 1556-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>. (related to 02.04.2020) [Ukraine].

6. PU, Law of Ukraine (2013), Pro natsionalnu stratehiiu rozvytku osvity v Ukraini na period do 2021 r. [Law of Ukraine “About the national strategy of higher education development up to 2021”], dated June 25, 2013. No. 344/2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/344/2013> (related to 02.04.2020) [Ukraine].

7. Romanenko Yu.A. (2009), Yakist osvity: sut poniattia ta otsiniuvannia [“Quality of education: the essence of concept and evaluation”]. Journal *Naukovi pratsi Vyshchoho navchalnoho zakladu “Donetskii natsionalnyi tekhnichni universytet”* [Scientific works of Higher educational institution “Donetsk National Technical University”]. Vol. 3. Official site. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Npdntu_pps/2009_3/romanenko.pdf (related to 02.04.2020) [Ukraine].

8. Savytska N.L. (2015), Instytutsionalni problemy vzaiemodii steikkholderiv u vyshchii osviti [“Institutional problems of stakeholder interaction in higher education”], materials of the sixth all-Ukrainian science-practice conf. *Socialno-ekonomichni transformacii v epokhu hlobalizatsii* [Socio-economical transformations in the age of globalization]. Press Skaitek. Poltava. P. 48–52.

9. Law of Ukraine (2015), Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony [“Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their member states, of the one part, and Ukraine, of the other part”], dated November 30, 2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (related to 02.04.2020) (related to 02.04.2020) [Ukraine].

10. Freeman E. (1984) *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Pitman, Boston.

В. В. Пержун, кандидат соціологічних наук,
докторант кафедри суспільного розвитку
та суспільно-владних відносин Національної академії
державного управління при Президентіві України

ІСТОРИЧНІ ВИТОКИ ФОРМУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ КУЛЬТУРИ

У статті проаналізовано витоки формування управлінської культури як соціально-політичного й державно-управлінського феномена. Досліджуються початкові етапи розвитку управлінської культури починаючи з далекого соціально-історичного минулого і закінчуючи Новим часом. Особлива увага приділяється узагальненню теоретичних напрацювань у вивченні управлінської культури цих періодів, а також аналізу ролі та значення впливу управлінської культури на систему управління у різних цивілізаційних системах.

Окрім того, запропонована публікація присвячена також актуальним проблемам сучасного українського суспільства, а саме – історичним витокам формування управлінської культури, яка своїми можливостями і важелями може сприяти вдосконаленню управлінської діяльності на різних рівнях. Розкрити роль і значення знань про витоки формування управлінської культури, які майже не досліджені в сучасній управлінській думці, – мета нашої розвідки.

Досліджуючи питання витоків формування управлінської культури, ми застосовували доробки з цієї проблематики вітчизняних науковців, які вивчали погляди на управлінську культуру мислителів Стародавньої Греції, Середньовіччя, Нового часу, а також науково-практичні ідеї й погляди щодо управління, запропоновані М. Вебером. З'ясовуються також можливість практичного запровадження в управлінську діяльність основних теоретичних надбань і висновків стосовно управлінської культури відомих мислителів та управлінців починаючи від Солона й закінчуючи науковцями кінця XIX – початку XX століття. Осмислення важливості вивчення історичних витоків управлінської культури для оздоровлення сучасного публічного управління – це свого роду збереження позитивного вчення минулих періодів про культуру управління, що має базуватися на позитивних якостях управлінської культури для сучасності, а також удосконалення процесів взаємодії держави та громадянського суспільства.

Отже, теоретичні підходи мислителів минулого щодо розроблення і трактування управлінської культури слугували надалі поглибленому аналізу науково-теоретичних і методологічних проблем управлінської діяльності, складником якої є норми, принципи та якості управлінської культури. Зважаючи на це, можна стверджувати, що управлінська культура на всіх рівнях прояву, безперечно, відіграє важливу роль, позаяк має вплив на ефективне функціонування життєдіяльності суспільства. До того ж сучасна криза управлінських інститутів українського суспільства потребує нових підходів вирішення назрілих питань культури управління, загалом управлінської діяльності державних і суспільних інститутів.

Ключові слова: управлінська культура, управління, влада, суспільство, держава, формування, історичні витоки, принципи управління.

V. V. Perzhun. Historical sources of forming of administrative culture

The article analyzes the origins of the formation of managerial culture as a socio-political and state-administrative phenomenon. The initial stages of the development of managerial culture from the distant socio-historical past to the modern times are explored. Particular attention is paid to the generalization of theoretical knowledge in the study of managerial culture of these periods, as well as to the analysis of the role and significance of the influence of managerial culture on the management system in different civilization systems.

In addition, the proposed publication is also devoted to the current problems of modern Ukrainian society, namely, the historical origins of the formation of managerial culture, which by its capabilities and levers can contribute to the improvement of managerial activity at different levels. To reveal the role and significance of knowledge about the origins of the formation of managerial culture, which is hardly studied in contemporary management thought, is the purpose of our exploration.

Investigating the origins of the formation of managerial culture, we applied refinements on this issue of domestic scientists, who studied the views on the management culture of thinkers of ancient Greece, the Middle Ages, modern times, as well as scientific and practical ideas and views on management, proposed by M. Weber. Possibilities of practical introduction into the management of the basic theoretical property and conclusions concerning the management culture of well-known thinkers and managers, beginning with Solon and ending with scientists of the end of XIX – beginning of XX century, are also clarified. Understanding the importance of studying the historical origins of managerial culture for the healing of modern public administration is, in a way, the preservation of the positive doctrine of past periods about the culture of government, which must be based on the positive qualities of managerial culture for the present, as well as improving the processes of interaction between the state and civil society.

Thus, the theoretical approaches of thinkers of the past to the development and interpretation of managerial culture served as a further in-depth analysis of scientific-theoretical and methodological problems of managerial activity, of which the norms, principles and quality of managerial culture are an integral part. On this basis, it can be argued that managerial culture at all levels

of manifestation undoubtedly plays an important role, since it has an impact on the effective functioning of society. In addition, the current crisis of the management institutes of Ukrainian society requires new approaches to address the emerging issues of the culture of governance, in general, the management activities of state and public institutions.

Key words: management culture, management, power, society, state, formation, historical origins, principles of management.

Постановка проблеми. У сучасному міждисциплінарному дискурсі ведуться дискусії стосовно питань з'ясування сутності й актуальності такого соціального-політичного й державно-управлінського феномена, як управлінська культура. Мається на увазі глибоке науково-теоретичне обґрунтування цього поняття. Теорія, яка повною мірою стосується проблем наукового дослідження, зокрема управлінської культури, має право на життя та практичне застосування.

Науковці, які досліджують різноманітні аспекти управління, мають забезпечувати аналіз складників управлінських відносин, вивчати проблеми взаємодії та взаємовпливу суб'єктів і об'єктів управління. У зв'язку з цим поняття «управлінська культура» розуміється як особливий підхід осмислення професійного вияву управлінських якостей і певного набору етикету, який має бути притаманний діяльності представників управлінських інституцій різного рівня.

Пізнаючи закономірності функціонування державних і суспільних структур, важливим сьогодні є також усвідомлення управлінської культури як сучасного інституту суспільного прогресу, який функціонує у нестабільному інституційному середовищі, де проходять різноманітні процеси та явища і, як свідчать останні події, не завжди позитивні. Звідси постають важливість й актуальність нашого дослідження для представників державних органів влади, політиків, управлінців місцевого самоврядування, позаяк ці проблеми заглиблені в історичну ретроспективу, оскільки коріння, основи, засадничі підвалини управлінської культури сягають соціально-історичного минулого.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Трансформаційні зміни, що продовжуються в Україні, потребують якісного розуміння того як, для кого і для чого вони потрібні. Набувають реальної сили новітні технології формування управлінської культури, нові методи та принципи управління організаціями, людськими колективами й ресурсами, загалом суспільством і державою. Усе це потребує, на наше переконання, так би мовити, погляду в історичне минуле, коли зароджувалися, формувалися й утверджувалися норми, принципи й методи управлінської культури.

Проблемам формування, суті, функціям і значення управлінської культури присвячені дослідження західних учених недалекого минулого, зокрема: Р. Овена («Новий погляд на суспільство»), А. Шопенгауера («Про основи моралі»), Д. Вартона («Принципи наукового управління»), Ф. Тейлора («Мистецтво вирішення проблем»), А. Файоля («Загальне і промислове управління»), М. Вебера («Три чисті типи легітимного панування»), П. Сорокіна («Соціальна і культурна динаміка»), Е. Фромма («Революція надії»), Г. Лассвелла («Пропаганда, комунікації і публічний порядок»), А. Маслоу («Мотивація і особистість») та інших. Серед західних учених середини ХХ – початку ХХІ століття, які певною мірою досліджували та продовжують досліджувати сутність управління, його функції, принципи, а сьогодні розробляють різноманітні управлінські парадигми тощо, варто назвати таких: Д. Мак-Грегора («Людська сторона підприємства»), С. Ліпсена («Втрата довіри: Бізнес, праця і уряд у суспільній свідомості»), Т. Петерса і Р. Вотермана («У пошуках ефективного управління»), Е. Гіденса («Політика, управління і держава»), Д. Гелда («Глобальні переміни: політика, економіка, культура»), Г. Райта («Державне управління»), К. Боумена («Основи стратегічного менеджменту»), С. Кові («Сім звичок надзвичайно ефективних людей: потужні інструменти розвитку особистості»), Р. Тейлора («Стрімкий шлях на вершину: десять заповідей успіху»), Г. Кунца («Джунглі теорії управління») та інших. Останнім часом й українські фахівці стали плідно досліджувати проблеми управлінської культури: Б. Гаєвський і В. Ребкало («Культура державного управління: організаційний аспект»), О. Петроє («Соціальний діалог у державному управлінні: європейський досвід та українські реалії»), Л. Гонюкова («Участь політичних партій у політико-управлінській діяльності держави»), С. Телешун («Управління людьми в нестабільному інституційному середовищі: світові та українські реалії»), Г. Щокін («Закони соціального розвитку і управління»), Н. Гончарук («Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика»), М. Пірен («Стратегія управлінської культури в соціальній роботі територіальних громад»), П. Мілютін («Управлінська культура особистості і фактори її розвитку»), Н. Нижник і Л. Пашко («Управлінська культура: теоретичне поняття чи управлінська поведінка»), М. Рудакевич («Етика державних службовців»), Т. Василевська («Особисті виміри етики державного службовця»), А. Гошко («Сучасна управлінська культура в системі місцевого самоврядування») та інші.

Проте не досить вивченими залишаються питання історичних витоків формування і становлення управлінської культури. Цим проблемам ми хочемо приділити увагу в публікації.

Метою статті є узагальнення теоретичних напрацювань у вивченні проблем управлінської культури мислителів минулого, а також аналіз ролі та впливу історичного досвіду практики управлінської культури на систему управління суспільством і державою у різних цивілізаційних структурах.

Виклад основного матеріалу. Почнемо з того, що необхідність управління з'являється разом із колективною організацією людей. Наприклад, у первісному суспільстві, коли відбувся розподіл на хліборобів, мисливців, скотарів, збирачів, воїнів, постала потреба у людях, які б ними управляли, координували їхню діяльність. Цим займалися вожді племен, а згодом – ради старійшин.

З виникненням писемності й держави, пишуться закони, які регламентують життєдіяльність суспільства. Можна навести приклади законів Шумеру, Єгипту, Вавилону, Македонії, Персії, Стародавнього Китаю, Індії тощо. Різноманітні джерела свідчать, що у них існували управлінські організації з яскраво вираженим ієрархічним рівнем управління.

Значні досягнення в культурі управління того часу мала Давня Греція. Почалися вони із Солона – афінського політика, «батька» Афінської демократії. У своїх елегіях він писав переважно про моральні, соціальні та політичні питання, а його вислів «усе в міру» став свого роду одним із основних елементів управлінської культури [13, с. 117]. Солон за роки свого правління запровадив багато реформ, встановив тимократичну (форма правління або спосіб організації влади, що базується на поділі прав за майновою ознакою) систему управління, де громадяни разом із правом вибирати мали також законне право брати участь у політичній діяльності, але тут був своєрідний ієрархічний вимір, а саме – доходи громадян. Чим вищі доходи, тим вищий управлінський статус.

Наукове осмислення систем і процесів управління, розуміння управлінської культури як основи професійної діяльності пов'язують із давньогрецьким мислителем Сократом. Філософ у своїх бесідах з учнями сформулював два основних підходи: хто управляє та які головні принципи управління. Вирішуючи ці питання, Сократ наполягав, що в основі управлінської культури мають бути закладені професійні знання, виконання законів і справедливості рішень. [9, с. 77–79]. Отже, говорячи сучасною мовою, можна вважати, що Сократ проголосив принцип універсальності культури управління, який базується на знаннях, законах, справедливості та доброчесності управління, його морально-етичних якостях.

Важливим етапом формування управлінської культури є ідея системності в управлінні (відображення цілого як структурної сукупності окремих його частин), яку висунув Платон. Його принцип системності в управлінській культурі пізніше переріс у кібернетику («мистецтво управління» за Платоном) як науку про управління загалом [1, с. 110–112].

Досліджував основи управлінської культури також Арістотель. Він, на відміну від Сократа і Платона, більшу увагу приділяв не теоретичним, а практичним аспектам управління. Узагальнюючи й оцінюючи сутність управлінської культури, мислитель доходить висновків, що культура управління буде неефективною і «поганою», якщо є можливість зловживання владою [5, с. 40–45].

Певні елементи в осмислення управлінської культури внесли мислителі Давнього Риму, особливо у співвідношення права, влади й управління. Тут можна згадати доробки юриста Ульпіана, який запропонував розділити право на публічне і приватне. Це дало змогу визначити з юридичного погляду суб'єктів та об'єкти управління, відносини між громадянами і власниками, а також було сформовано договір як форму закріплення цих відносин [10, с. 40–41].

Отже, мислителі Давньої Греції й Риму сформулювали такі основні ідеї для управлінської культури:

- культура управління передбачає обов'язкове врахування потреб та інтересів людей;
- можливість участі кожної людини в управлінні суспільством, але при цьому вона має володіти певними і достатніми знаннями управлінської науки;
- колегіальність в управлінні.

Наступним етапом формування принципів управлінської культури є епоха Середньовіччя. Більшість дослідників цього історичного періоду вважає, що Середньовіччя – це крок назад у розвитку науки й культури. Ми не будемо такими категоричними, оскільки саме в цей період у сферу соціокультурного розвитку були залучені нові народи, зародилися національні культури. Усе це сприяло нагромадженню прогресивних змін, які почали проявлятися з XI століття, коли з'являються елементи нової міської культури, розвиваються торгівля і ремесло, формуються міські комуни, а згодом народжується новий соціальний клас – буржуазія. Такі соціально-економічні та політичні зміни сприяли появі нових ідей в управлінні загалом та управлінській культурі зокрема. Мислителі цього періоду, до прикладу Т. Аквінський, Н. Макіавеллі, Т. Мор, Т. Гоббс та інші, розглядали певні аспекти управління суспільством і державою.

Т. Аквінський у своїх основних працях – «Сума теологій» і «Про правління володарів» – доходить висновку, що у світі має бути гармонія між вірою і розумом. А для цього поряд зі служінням Богові мають використовуватися набуті знання, які сприяють управлінню світським суспільством. Управління можливе на основі культури, а головні завдання управління – збереження суспільної злагоди та громадського миру. Якщо управлінська культура відсутня, починається зловживання світською владою, несправедливе її використання. І, як висновок, він стверджує, що влада повністю не може претендувати на зверхність у суспільстві [2, с. 311–312].

Н. Макіавеллі вважають засновником сучасної політичної філософії та політології. У своїх працях, зокрема «Державці» і «Роздумах про Тіта Лівія», він наполягає, що держава являє собою органічну систему, яка керу-

ється власними законами розвитку. Звідси успіх управління залежить не стільки від принципу «мета виправдовує засоби» (як і сьогодні переважна більшість розуміє підхід до теорії управління Н. Макіавеллі), а від ставлення і вердикту народу, а саме: народ зрозуміє правителя, управлінців, якщо вони досягнуть реальних успіхів в управлінні, оскільки «де не існує морального суду, судять за результатами» [7, с. 117].

Автор відомої праці «Утопія», Т. Мор, стояв у витоках теорії соціалізму. Він критикує сучасні йому суспільно-політичні порядки, гостро виступає проти приватної власності. Управління для нього – це ідеальна система, де все чесно і справедливо, де всі посадові особи виборні. Управлінська культура базується на профілархах, які обираються з числа вчених. Вони утворюють міський сенат, очолюваний князем, якого можуть змстити у разі підозри тиранії. Найважливіші соціальні, економічні, політичні, військові тощо управлінські справи вирішують усенародні збори [7, с. 11]. Звичайно, сьогодні його вчення звучить досить ідеалістичним й історично невинуватим, але воно має право на існування, дослідження й критичний підхід у практичному використанні.

Англійський філософ і політичний мислитель Т. Гоббс («Про громадянина», «Левіафан, чи матерія, форма і влада держави») ввів поняття «природний стан людини», завдяки якому можна порівнювати й оцінювати різні стани суспільства й держави. Природний стан – це, по суті, як вважає Т. Гоббс, війна «всіх проти всіх», і зупинити її можливо, тільки організувавши суспільство, засноване на договорі між людьми. Але такий договір має формальний характер, а забезпечити його юридичну силу і виконання може управління володаря, верховна влада. Задля досягнення суспільного договору чимось має поступитися суспільство, а чимось – влада – це свого роду компроміс в управлінні, який приведе до злагоди та успіху. При цьому основою управління має бути наука [6, с. 149].

Говорячи про управлінську культуру, варто більш детально розглянути ідеї й погляди італійського мислителя М. Падуанського (послідовник учення Арістотеля), які висловлені в його двох основних працях – «Радник» і «Захисник миру». Він уперше запропонував політико-правову формулу: *legislator humana* – народ-законодавець. На запитання: «Кому належить право видавати закони у людському суспільстві»? М. Падуанський відповідає: «Народу, тобто сукупності громадян чи великій їхній частині» [4, с. 87]. Крім того, мислитель запроваджує управлінську культуру (мораль, етика і поведінка управлінця має бути спрямована на добротність світського управління державою) у принципи організації та функціонування державного управління, першим розробляє питання співвідношення законодавчої та виконавчої влади, а також проблеми народного суверенітету й незалежності від церкви у сфері публічної влади. Церква, на переконання М. Падуанського, не повинна втручатися в державні справи, вона має бути відділена від держави та займатися виключно сферою духовного життя людей.

Період становлення капіталістичних відносин – це ціла епоха нових теорій, концепцій, ідей і принципів управлінської культури. Серед мислителів того часу варто назвати Б. Спінозу («Етика», «Політичний трактат»), Ж.-Ж. Руссо («Про суспільну угоду, або принципи політичного права», «Міркування про походження і причини нерівності між людьми»), Д. Дідро («Енциклопедія наук, мистецтв і ремесел», «Філософські думки»), Ш.Л. Монтеск'є («Перські листи», «Про дух законів»), І. Канта («Естетика», «Відповідь на запитання: що таке Просвітництво», «Рефлексії до критики чистого розуму»), Г. Гегеля («Основи філософії права», «Лекції з естетики») та інших. Але тут необхідно зазначити, що мислителі цього періоду переважно займалися «чисто філософськими» проблемами управління, тобто такими, якими вони б хотіли їх бачити в ідеалі, а також управлінця – «ідеального», з високою моральністю, відповідальністю, етичними чеснотами і т. д.

Зокрема, Д. Дідро вважав, що управлінська культура має базуватися на естетичному ідеалі, який невіддільний від ідеалу соціального й етичного. Ш. Монтеск'є (після Дж. Лока) – один із перших представив витоки лібералізму як державної ідеології; заклав основи ідеології сучасних форм представницької демократії, стверджував, що законодавство в країнах залежить від рівня управлінської культури людей, які його творять. І. Кант наполягав, що управління не має бути примусом, оскільки людину не можна розглядати як засіб для досягнення будь-якої мети, позаяк вона сама є такою метою. Г. Гегель уважав, що культура управління – це діяльність із виконання законів. Ба більше, говорячи про управління державою, він зауважував, що «стан, до якого належать державні чиновники, є осередком державної свідомості та видатної освіченості. Тому воно і є головною опорою держави» [11, с. 120].

Досліджуючи питання історичних витоків формування управлінської культури, справедливо буде згадати теоретичні розробки відомого німецького класика соціології та управлінської думки М. Вебера. Його концепція раціоналізації колективної діяльності у сфері управління і теорія бюрократії й до сьогодні вважаються класичними в організації та управлінні. Основними складниками, які мають бути притаманні бюрократичному типу управління, є такі:

- ієрархічна підлеглисть і відповідальність за рішення та дії чиновників;
- розподіл праці в управлінській діяльності;
- забезпечення процедури прийняття формальних рішень, проте це зовсім не означає, як уважав М. Вебер, що обов'язки чиновників є простими, рутинними й не передбачають самостійності у прийнятті певних рішень;
- керівник у своїй управлінській діяльності спирається не на свої особисті інтереси й потреби, а на вирішення завдань різного рівня – від місцевого до державного;

– чиновник має бути відособлений від власності на засоби управління, управлінська посада відокремлена від індивіда, який здійснює адміністративні функції;

– управління – це особлива професія зі своєю культурою і підготовкою, що включають у себе навчання, знання, досвід, компетентність, стимул кар’єрного здорового просування, ефективність управлінської діяльності тощо.

Підсумовуючи погляди на засади управлінської культури бюрократичного типу та її роль в управлінні загалом, М. Вебер пише: «...чиновник здійснює управлінські функції як професійну роботу, через діловий службовий обов’язок; його ідеал полягає в тому, щоб служити *sine ira et studio* (без гніву і пристрасті), не зважаючи ні на які особисті мотиви й почуття, без сваволі і несподіванок, але насамперед – «не зважаючи на осіб», суворо формально за раціональними правилами, а там, де їх немає, – керуючись міркуваннями ділової доцільності» [3, с. 158]. Вважаємо, що ці слова актуальні й для сучасного керівника як державного управління, так і рівня місцевого самоуправління. Але тут потрібно враховувати те, що ми живемо в епоху, яка кардинально відрізняється від періоду, коли плідно працював М. Вебер, а такі характеристики бюрократичного ідеального типу управління, як точність, сталість, суворість дисципліни, надійність, ієрархічність тощо мають доповнюватися новими. Не заперечуючи позитивні моменти управлінської діяльності, про які писав М. Вебер, наполягаємо на думці, що ХХІ століття вимагає змін і викликів у принципах застосування нових методів управлінської культури: більша самостійність у прийнятті рішень, сміливі та нестандартні ідеї управління, мудрість у вирішенні конфліктних ситуацій, застосування в управлінні новітніх соціальних технологій, відкритість і діалог із суспільством, принципівість, обґрунтованість і завершеність управлінських реформ і т. д. Про нові принципи управлінської культури автор публікації більш докладно пише в тезах міжнародної конференції на базі НАДУ [12, с. 125–128].

Завершуючи розгляд питань історичних витоків управлінської культури, правильним буде згадати також мислителів давнини й науковців Нового часу, які зробили свій внесок у цю проблематику і заслуговують на визнання: Конфуцій (учення про мораль керівників («поважних людей»), від яких залежить моральність підданих, а звідси – суспільна мораль загалом); Демокрит (етичне вчення, що базується на принципах щастя, міри в усьому і відповідальності в поведінці); Ксенофонт (обґрунтував управління як особливий вид мистецтва); Аль Газалі (розробив вимоги до управлінця, керуючого); Н. Вітке (концепція людського фактора в управлінні); Е. Мейо (соціологічна концепція групових устремлень); Д. Макклєнд (розроблення теорії мотивації); Р. Стюарт (альтернатива й обмеження дій керівника в різноманітних ситуаціях); Т. Петерс (позитивне ставлення до персоналу як важливого ресурсу управлінської діяльності) та інші. Внесли певний вклад, особливо на рівні національної культури і державницьких традицій, відомі українські вчені та громадсько-політичні діячі: М. Драгоманов (виступав за пріоритет особи перед державою, відповідальність держави за свого громадянина, європейський вибір України, децентралізацію влади та самоврядування громад); М. Грушевський (децентралізація влади, концептуальне обґрунтування походження української нації, а також політичних і духовних засад українського державотворення й ролі у цих процесах управлінської культури); В. Липинський (управління має здійснювати національна аристократія, яка сама себе творить, внутрішня політична єдність); Д. Донцов (ідея повної політичної самостійності й незалежності України, у творенні нації та управлінні вирішальна роль належить еліті, яка має спонукати народ до рішучості в боротьбі за українську державність); О. Шульгин (роль і значення міжнародної управлінської діяльності, домагання від Ліги Націй визнання українців як самостійної нації) та інші. Проте хочемо зауважити, що дослідження про формування управлінської культури в Україні автором цієї статті будуть продовжені у наступних публікаціях.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Успішність трансформаційних змін в українському суспільстві значною мірою залежить від ефективності публічного управління. Управлінці, які засвоюють принципи і методи управлінської культури, що формувалися історично, здатні як до якісних особистих перемін, так і до своєї управлінської діяльності. Знання основних періодів становлення управлінської культури допоможуть управлінцям в їхній практичній діяльності.

Формування нової управлінської культури неможливе без засвоєння позитивного досвіду розвитку культури управління в соціально-історичному часі. Здобутки теорії та практики управлінської культури історичного минулого важливі й сьогодні, оскільки у них «вписана» мудрість поколінь управлінської думки.

Доведено необхідність досліджень зародження і розвитку основ управлінської культури для сучасного розуміння управлінської діяльності, оскільки без осмислення базису, витоків становлення управлінської культури, які відбувалися в історичному минулому, використання соціального досвіду поколінь буде не досить ефективним із науково-практичного погляду.

Перспективою подальших наукових розробок тематики управлінської культури є, на наше переконання, проблеми історичних витоків формування управлінської культури в Україні, про що говорилося вище; вивчення методів і шляхів формування управлінської культури управлінської еліти, її впливу на становлення форм управлінської діяльності на сучасному етапі; а також які шляхи формування нової управлінської культури можливі в умовах реформування державного управління в Україні, застосовуючи при цьому досвід і здобутки культури управління у минулому.

Список використаних джерел:

1. Асмус В. Платон. Москва : Мысль, 1975. 223 с.
2. Баумейстер А. Тома Аквінський: вступ до мислення: Бог, буття і пізнання. Київ : Дух і Літера, 2012. 408 с.
3. Вебер М. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / пер. з нім. О. Погорілого. Київ : Основи, 1998. 532 с.
4. Демиденко Г. Історія вчень про право і державу. Харків : Консул, 2004. 232 с.
5. Доватур А. Политика и политии Аристотеля. Москва, Ленинград : «Наука» (Ленинградское отделение), 1965. 390 с.
6. Кисельов С. Гоббс Томас. Політична енциклопедія. Київ : Парламентське вид-во, 2011. С. 149.
7. Козюра В., Ящуринський Ю. Еволюція управлінської думки: нарис історії розвитку теорії соціального управління. Київ : ДП «Вид. дім «Персонал», 2008. 288 с.
8. Макиавеллі Н. Державотворець / пер. з італ. Валентина Балог. Київ : Арії, 2015. 223 с.
9. Нерсесянц В. Сократ. Москва : Юридическая литература, 1984. 104 с.
10. Новицкий И. Римское право. Москва : Гуманитарное знание, 1994. 245 с.
11. Пашко Л. Емоційна компетентність як основа резонансності сучасного управлінського лідера. Навчання публічних службовців: новітні тенденції та технології : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Київ, 31 жовтня – 1 листопада 2019 р. : у 2-х тт. / за заг. ред. А.П. Савкова, І.О. Дегтярьової. Київ : НАДУ, 2019. Т. 2. С. 120–124.
12. Пержун В. Управлінська культура публічних службовців: нові принципи формування та їх науково-теоретичне обґрунтування. Навчання публічних службовців: новітні тенденції та технології : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Київ, 31 жовтня – 1 листопада 2019 р. : у 2-х тт. / за заг. ред. А.П. Савкова, І.О. Дегтярьової. Київ : НАДУ, 2019. Т. 2. С. 125–128.
13. Плутарх. Порівняльні життєписи / пер. з давньогрец. Й. Кобова, Ю. Цимбалюка. Київ : Дніпро, 1991. 437 с.
14. Телешун С. Управління людьми в нестабільному інституційному середовищі: світові та українські реалії. Вісник НАДУ. 2019. № 1 (92). С. 60–66.

References:

1. Asmus W. (1975), Platon.[Platon], Moscow: Thought, 223 p. [Russia].
2. Baumeister A. (2012), Toma Akvins'kyu: vstup do myslennya: Boh, buttya i piznannya [Thomas Aquinas: Introduction to Thinking: God, Being, and Knowledge]. Kiev : Spirit and Letter, 408 p. [Ukraine].
3. Weber M. (1998), Sotsiolohiya. Zahal'noistorychni analyzy. Polityka. [Sociology. Historical analyzes. Policy]. Trans. with him. O. Pogorely. Kyiv : Fundamentals, 532 p. [Ukraine].
4. Demidenko G. (2004), Istoriya vchen' pro pravo i derzhavu [History of the doctrines of law and state]. Kharkiv : Consul, 232 p. [Ukraine].
5. Dovatur A. (1965), Polytyka u polytyy Arystotelya [The Politics and Policies of Aristotle]. Moscow, Leningrad : Science (Leningrad Branch), 390 p. [Russia].
6. Kiselev S. (2011), Hobbs Tomas. Politychna entsyklopediya [Hobbes Thomas. Political Encyclopedia]. Kyiv : Parliamentary edition, p. 149. [Ukraine].
7. Kozuyura V., Yashchurinsky Y. (2008), Evolyutsiya upravlins'koyi dumky: narys istoriyi rozvytku teoriyi sotsial'noho upravlinnya. [The evolution of managerial thought: an outline of the history of the development of the theory of social management]: Educ. tool. Kyiv : State Enterprise "Vid-th House "Personnel", 288 p. [Ukraine].
8. Machiavelli N. (2015), Derzhavotvoret's' [The State Creator]. Trans. from the Italian Valentina Balogh. Kyiv : Arii, 223 p. [Ukraine].
9. Nersesyants V. (1984), Sokrat [Socrates]. Moscow : Law. Lit., 104 p. [Russia].
10. Novitsky I. (1994), Rymskoe pravo [Roman law]. Moscow : Humanitarian Knowledge, 245 p. [Russia].
11. Pashko L. (2019), Emotsiyna kompetentnist' yak osnova rezonansnosti suchasnoho upravlins'koho lidera [Emotional competence as a basis of resonance of the modern managerial leader]. Public Employee Training: Newest Trends and Technologies: Materials Every Year. Research Practice Conf. for the international. participation (Kyiv, October 31 – November 1, 2019): in 2 volumes / per total. ed. A.P. Savkova, I.O. Degtyareva. Kyiv : NADU, 2019. Vol. 2. P. 120–124. [Ukraine].
12. Perzhun V. (2019), Upravlins'ka kul'tura publichnykh sluzhbovtziv: novi pryntsyepy formuvannya ta yikh naukovy-teoretychne obgruntuвання. Navchannya publichnykh sluzhbovtziv: novitni tendentsiyi ta tekhnolohiyi [Management culture of public servants: new principles of formation and their scientific and theoretical substantiation. Public Employee Training: Newest Trends and Technologies] : materials Every Year. Research Practice Conf. for the international. Participation, m. Kyiv, October 31 – November 1, 2019 : in 2 volumes / per total. ed. A.P. Savkova, I.O. Degtyareva. Kyiv : NADU, 2019. Vol. 2. P. 125–128 [Ukraine].
13. Plutarch. (1991), Porivnyal'ni zhyttyepysy [Comparative CVs.]. Trans. from the ancient Greek. Y. Kobova, Y. Tsymbalyuk. Kyiv : Dnipro, 437 p. [Ukraine].
14. Teleshun S. (2019), Upravlinnya lyud'my v nestabil'nomu instytutsiynomu seredovyshchi: svitovi ta ukrayins'ki realiyi [Managing people in an unstable institutional environment: world and Ukrainian realities]. NADU Herald. No. 1 (92). P. 60–66. [Ukraine].

Є. І. Таран, кандидат політичних наук,
доцент кафедри суспільного розвитку
і суспільно-владних відносин Національної академії
державного управління при Президентіві України

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

У статті досліджено процеси європейської інтеграції перш за все з позиції їх інституціоналізації. Особливості європейської інтеграції тісно пов'язані з різними інституціональними діями, що надає даному дослідженню особливої актуальності.

Стаття розглядає основні теоретичні аспекти терміна «інституціоналізація». Незважаючи на те, що в наукових працях часто використовується поняття «інститут» та «інституціоналізація», єдиного визначення вчені не мають, тому вони тлумачуться виходячи із власних суджень.

Звертаючись до загальноприйнятих підходів до поняття «інституціоналізація», бачимо, що воно передбачає процес соціально-політичної взаємодії в суспільстві, що заснований на правилах, законах, звичаях. Інституціоналізацією соціально-правових відносин вважаються соціально-політичні відносини, що отримали правові та організаційні закріплення.

Також у статті проведено аналіз відносин України та європейського союзу з моменту здобуття Україною незалежності. Зазначено, що першим етапом європейської інституціоналізації вважається період від часу прийняття Акта проголошення незалежності України та визнання її Європейським Співтовариством до підписання Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та державами-членами ЄС.

Другий етап європейської інституціоналізації бере свій початок із часу розроблення і затвердження Стратегії інтеграції України до ЄС та Програми інтеграції України до ЄС, коли було визначено курс на європейську інтеграцію, а також включає всі подальші відносини між двома акторами.

На основі аналізу явища «інституціоналізація» та процесу європейської інтеграції у статті запропоновано підхід до інституціоналізації європейської інтеграції України, під яким розуміється створення нових проєвропейських інститутів у суспільстві, що базуються на європейському законодавстві та несуть за собою впровадження стандартів і норм ЄС, що орієнтовані на вироблення і реалізацію державної політики відповідно до європейських цінностей.

Інституціоналізація європейської інтеграції передбачає проведення реформ зі створення таких інститутів, які б забезпечували ефективний та дієвий процес європейської інтеграції України.

Ключові слова: інститут, інституціоналізація, європейська інтеграція, Європейський Союз, Угода про асоціацію між Україною та ЄС.

Ye. I. Taran. European integration institutionalization of Ukraine

The article deals with the processes of European integration, primarily from the point of view of their institutionalization. The features of European integration are closely linked to different institutional actions, which makes this research particularly relevant.

The article looks at the basic theoretical aspects of the term “institutionalization”. Despite the fact that the notion of institutionalization is often used in scientific works, scientists do not have a single definition, therefore it is interpreted based on their own views.

When turning to the conventional approaches to the concept of “institutionalization”, it implies the process of social & political interaction in a society based on rules, laws and customs. The institutionalization of social & legal relations are considered to be the social & political relations that have received legal and organizational support.

Besides, the article analyzes the relations between Ukraine and the European Union since the moment Ukraine has obtained its independence. It is stated that the first stage of European institutionalization is the period from the time of adopting the Act of Declaration of Independence of Ukraine and its recognition by the European Community until signing the Partnership and Cooperation Agreement between Ukraine and the EU Member States.

The second stage of European institutionalization dates back to the time when the Strategy for Integration of Ukraine into the EU as well as the Programme of Integration of Ukraine to the EU were elaborated and approved, also including all further relations between the two actors.

Based on the analysis of the phenomenon of “institutionalization” and the process of European integration, the article suggests an approach to the institutionalization of European integration of Ukraine, which means creating new pro-European institutions in a society based on European legislation and entail the implementation of the EU standards and norms, oriented on developing and implementing public policy in accordance with European values.

The institutionalization of European integration implies reforms for creating such institutions which would ensure an efficient and effective European integration process for Ukraine.

Key words: institute, institutionalization, European integration, European Union, Association Agreement between the European Union and Ukraine.

Постановка проблеми. У 1990-х роках зі здобуттям незалежності України активізувалися питання зовнішньої політики нашої держави та вибору інтеграційного напрямку її розвитку. Шлях, який пройшла Україна в своєму євроінтеграційному напрямку, характеризується подіями від налагодження відносин з ЄС та визначення дій щодо європейської інтеграції до мети – членства у Євросоюзі, для досягнення якої здійснюється активна діяльність у політичній, правовій, економічній та інших сферах.

Інтеграційні процеси в Україні, які мають на меті членство у Європейському Союзі, є основним інструментом реалізації національних інтересів, побудови демократичної країни, вдосконалення механізмів функціонування громадянського суспільства відповідно до європейського зразку. Приєднання України до ЄС забезпечить їй зміцнення вітчизняних позицій на міжнародній арені.

З огляду на це науковий інтерес становить дослідження інституціоналізації європейської інтеграції України, яка передбачає проведення реформ зі створення таких інститутів, які б забезпечували ефективний та дієвий процес євроінтеграції України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зважаючи на те, що питання європейської інтеграції в Україні зараз досить актуальне, науковими дослідженнями у сфері європейської інтеграції, а також політико-економічними впливами процесів європейської інтеграції на Українське суспільство займається велика кількість вітчизняних вчених. Серед них можемо виділити А. Братенка, Н. Гнидюк, М. Гориня, Я. Малика, Т. Середу та інших. Також питаннями інституціоналізації різноманітних сфер суспільного життя займалися такі українські вчені, як О. Бень, О. Беленюк, А. Гальчинський, О. Іващенко, С. Катаєв, О. Кілієвич та ін.

Водночас поза увагою українських науковців залишається дослідження процесів європейської інтеграції України в контексті їх інституціоналізації.

Мета статті. Україна з перших днів здобуття незалежності повинна була визначитися щодо типу відносин з Європейським Співтовариством та оцінити його переваги. Ураховуючи географічне розташування, великі ринки, перспективу потужної економічної співпраці, Україною було проголошено курс на євроінтеграцію. Із цією метою в державі повинні бути створені ряд відповідних інститутів та інституцій, які б забезпечували ефективну реалізацію поставлених завдань.

З огляду на це автор ставить за мету дослідити процеси інституціоналізації європейської інтеграції України із часу здобуття її незалежності.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи процеси інституціоналізації європейської інтеграції, перш за все необхідно звернути увагу на саму категорію інституціоналізації та її основні ознаки.

Незважаючи на велику кількість тлумачень терміна «інституціоналізація», виділимо найбільш загальноприйнятні визначення, які зможуть найефективніше пояснити процеси європейської інтеграції.

Так, Український соціологічний словник за редакцією В. Пічі тлумачить поняття «інституціоналізація» як процес, у ході якого соціальні практики стають регулярними і довготривалими. Через це їх можна представити як соціальні інститути [8, с. 147–148].

Українськими вченими Є. Головахою та Н. Паніною інституціоналізація трактується як процес становлення нових соціальних інститутів у таких аспектах:

- 1) становлення і прийняття суспільством нових соціальних правил (законів, нормативних структур, традицій та ритуалів);
- 2) створення організаційних структур, які відповідають за артикуляцію і порядок дотримання цих правил і становлять соціальну структуру інституціоналізованої поведінки;
- 3) формування ставлення масових суб'єктів до соціальних правил і організованих структур, що відбиває погодженість людей із цим інституціональним порядком [2, с. 6].

Н. Черниш зображає інституціоналізацію як процес, який полягає у створенні соціального інституту, заміні спонтанної та експериментальної поведінки передбачуваною поведінкою, яка очікується, моделюється, регулюється через визначення і закріплення соціальних норм, правил, статусів і ролей, приведення їх у систему, здатну діяти в напрямі задоволення певної суспільної потреби [12, с. 466].

Український соціолог С. Катаєв стверджує, що інституціоналізація є процесом розвитку і зміни соціальних інститутів та процесом, який приводить до закріплення певного кола соціальних відносин у вигляді соціальної норми, закону, прийнятого порядку [4, с. 150–151].

Разом із тим О. Бень запропонував розмежувати процес інституціоналізації на дві частини або виділити в ньому два рівні інституціоналізації:

- 1) первинну інституціоналізацію, тобто таку, що розпочинається з «чистої дошки», – це процес, який включає створення соціального інституту і закінчується моментом його легалізації;
- 2) вторинну інституціоналізацію – таку, яка продовжується на наявній базі у процесі розвитку соціального інституту з метою його вдосконалення чи реорганізації [1, с. 186].

З огляду на вищевикладене вважаємо за доцільне розділити інституціоналізацію європейської інтеграції на два рівні. При цьому до першого рівня віднесемо процеси, що відбувалися у відносинах між Україною та Євро-

пейським Союзом до затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу, яку було схвалено 11 червня 1998 року, а до другого рівня будуть віднесені трансформаційні зміни, які відбуваються в державі після затвердження даної Стратегії і офіційного визнання курсу на європейську інтеграцію України.

Процес європейської інтеграції між Україною та ЄС можемо поділити на кілька етапів. Так, перший етап, який можемо віднести до первинної інституціоналізації, – це початок 1991 року, тобто час прийняття Акту проголошення незалежності та визнання України Європейським Співтовариством. Але відносини між Україною та ЄС почалися дещо пізніше, у 1992 році, коли відбулася зустріч між Президентом України Л. Кравчуком та Головою комісії Європейських співтовариств Ж. Делором. Саме із цього часу співпраця України і ЄС почала швидко розвиватися. Цей період характеризується визначенням Україною європейського шляху розвитку, налагодженням відносин з ЄС, що призвело до подальшої євроінтеграції. За цей час було підписано Угоду про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їхніми державами-членами 16 червня 1994 року, яка стала першою угодою, що підписана ЄС з країнами колишнього Радянського Союзу. Оскільки процес ратифікації Угоди державами-членами ЄС був тривалий і закінчився лише на початку 1998 року, сама Угода набула чинності 1 березня 1998 року [9].

Другий етап європейської інституціоналізації, який можемо охарактеризувати вторинною інституціоналізацією, бере свій початок із часу розроблення і затвердження Стратегії інтеграції України до ЄС, яку було схвалено Указом Президента України 17 грудня 1998 року та Програми інтеграції України до ЄС, що схвалено Указом Президента України 14 вересня 2000 року.

У Стратегії інтеграції України до ЄС було визначено стратегічний курс України на європейську інтеграцію до набуття повноправного членства в ЄС. Це проголошено довгостроковою стратегічною метою європейської інтеграції [5].

Програма Інтеграції України до ЄС визначила завдання, які ставилися перед Україною в ході її інтеграції до ЄС. Пріоритетними завданнями Програми були визначені такі: гармонізація Українського законодавства відповідно до норм ЄС; набуття Україною членства у Світовій організації торгівлі; проведення переговорів та укладання Угоди про вільну торгівлю з державами ЄС тощо. Цей період був дуже важливим у розвитку відносин між Україною та ЄС, оскільки відбулися важливі дії з боку України щодо набуття членства у ЄС, пов'язані зі створенням ряду інститутів та інституцій. Створено інститут Уповноваженого України з питань європейської інтеграції, утворено Державну раду з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, затверджено план дій Україна-ЄС, започатковано створення бази засад, на яких повинно ґрунтуватися набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі [3].

Новим потужним кроком щодо посилення європейської інтеграції стала робота з розроблення свого базового Договору між Україною та ЄС, який повинен був прийти на заміну чинній Угоді про партнерство та співробітництво. Так, у 2008 році сторонами було узгоджено назву майбутньої Угоди – Угода про асоціацію. 30 березня 2012 року керівники переговорних делегацій від України та ЄС парафували Угоду, що означає затвердження тексту, а глави переговорних делегацій ставлять свої підписи на всіх сторонах Угоди, закріплюючи таким чином суть досягнутих домовленостей [11].

Угода передбачає зобов'язання обох сторін у побудові міцних довготривалих відносин, що базуються на основі спільних цінностей, зокрема повазі до демократичних принципів, верховенства права, повазі прав людини та основних її свобод.

Роботу над текстом Угоди про Асоціацію України та ЄС було завершено у 2013 році, а її підписання відбулося вже у 2014 році – після Революції гідності. Протягом 2014–2017 років Угоду ратифікували Верховна рада України, Європарламент, а також національні парламенти всіх країн ЄС. 31 вересня 2017 року дія Угоди про асоціацію між Євросоюзом та Україною вступила в силу в повному обсязі [10].

Також політика України щодо розбудови відносин з ЄС реалізується на основі Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року. Відповідно до ст. 11 цього Закону однією з основоположних засад зовнішньої політики України є «забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в ЄС» [6].

У Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», яка затверджена Указом Президента України від 12 січня 2015 року, викладено дорожню карту європейської інтеграції, де визначено першочергові пріоритети становлення та розвитку України як члена європейської сім'ї. Зокрема, в Документі зазначено, що ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною та ЄС, Україна отримала інструмент та дороговказ для внутрішніх перетворень, а виконання вимог цієї Угоди дає можливість Україні в подальшому стати повноцінним членом ЄС [7].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Ураховуючи вищенаведене, під інституціоналізацією європейської інтеграції України можемо вважати процес створення нових проєвропейських інститутів у суспільстві, що базуються на європейському законодавстві та спричинюють впровадження стандартів і норм ЄС, які орієнтовані на вироблення і реалізацію державної політики відповідно до європейських підходів тощо.

Євроінтеграція не є подією, а являє собою довготривалий і складний процес. Він супроводжується політичною внутрішніх реформ у політичній, соціальній, економічній та правових сферах. У перспективі планується подальше дослідження процесів інституціоналізації європейської інтеграції України.

Список використаних джерел:

1. Бень О.Т. Інституціоналізація: теоретична інтерпретація поняття. *Вісник Львівського університету. Серія соціологічна*. 2012. № 6 С. 181–190.
2. Головаха Є. Пострадянська деінституціоналізація і становлення нових соціальних інститутів в українському суспільстві. *Соціологія: теорія, методи, маркетинг*. 2001. № 4. С. 5–22.
3. Зібрання актів європейського права. Київ : Ред. журн. «Право України», 2013. (Дод. до юрид. журн. «Право України»). Вип. 2 : Європейський Союз / упоряд. К.В. Смирнова ; за заг. ред. В.. Муравйова. 2013. 1064 с.
4. Катаев С. Механізми інституціоналізації в умовах соціальних преобразованій. *Соціальні технології. Актуальні проблеми теорії і практики. Міжнародний міжвузівський збірник наукових робіт*. Вип. 37. Київ – Москва – Одеса – Запоріжжя, 2008. С. 150–156.
5. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11.06.1998 № 615/98. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/615/98>.
6. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>.
7. Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
8. Соціологія. Терміни. Поняття. Персоналії : навчальний словник-довідник / заг. ред. Пічі В.М. Львів : Новий світ, 2000, 2004. 476 с.
9. Угода про партнерство та співробітництво від 14.06.1994. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_012.
10. Угода про асоціацію між Україною та ЄС набула чинності / Українська правда: Сайт електронного видання. 01.09.2017. URL : <http://www.pravda.com.ua/news/2017/09/1/7153709>.
11. Україна і ЄС парафували угоду про асоціацію / Тиждень. Ю.А. – 30.03.2012. URL : <http://tyzhden.ua/News/46260>.
12. Черниш Н. Соціологія: курс лекцій. Львів : Кальварія, 2003. 540 с.

References:

1. Ben O. T. (2012), *Instytutsionalizatsiia: teoretychna interpretatsiia poniattia* [Institutionalization: theoretical interpretation of the concept], *Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriia sotsiologichna* [Bulletin of the University of Lviv. The series is sociological], Vol. 6 – pp. 181-190 [Ukraine].
2. Holovakha Ye. (2001), *Postradianska deinstytutsionalizatsiia i stanovlennia novykh sotsialnykh instytutiv v ukrainskomu suspilstvi* [Post-Soviet deinstitutionalization and establishment of new social institutions in Ukrainian society], *Sotsiologhiia: teoriia, metody, marketynh* [Sociology: theory, methods, marketing]. Vol. 4, pp. 5–22. [Ukraine].
3. Zibrannia aktiv yevropeiskoho prava (2013), [Collection of acts of European law]. – Journal «Pravo Ukrainy» [Law of Ukraine], Vol. 2, 1064 p. [Ukraine].
4. Kataev S. (2008) *Mekhanyzmi instytutsionalizatsii v usloviakh sotsialnykh preobrazovaniy* [Institutionalization mechanisms in the context of social transformations], International interuniversity collection of scientific papers *Sotsialnie tekhnologii. Aktualnie problemi teorii y praktiki* [Social technology. Current problems of theory and practice], Vol. 37. – Kyiv. – Moscow. – Odessa – Zaporozhe, pp. 150–156 [Ukraine].
5. Presidential Decree (1998) *Pro zatverdzhennia Stratehii intehratsii Ukrainy do Yevropeiskoho Soiuzu* [About the consolidation of the Strategy of Integration of Ukraine to the European Union], dated June 11, 1998 № 615/98 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/615/98> [Ukraine].
6. VRU, Law of Ukraine (2010) *Pro zasady vnutrishnoi i zovnishnoi polityky* [About the ambush of internal and external politics], dated July 07, 2010 № 2411-VI URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> [Ukraine].
7. Presidential Decree Pro stratehiiu staloho rozvytku «Ukraina – 2020»: [About the Ukraine-2020 Steel Development Strategy], dated January 12, 2015 № 5/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [Ukraine].
8. Sotsiologhiia. Terminy. Poniattia. Personalii (2004) [Sociology. Termini. Understand. Personnel], Tutorial, Press *Novyi svit*, Kyiv, 476 p. [Ukraine].
9. VRU, Uhoda pro partnerstvo ta spivrobitnytstvo (1994) [Agreement about partnership and partnership] dated June 14, 1994 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_012. [Ukraine].
10. Ukrainian Pravda (2017), *Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta YeS nabula chynnosti* [The EU-Ukraine Association Agreement has come into force] URL: <http://www.pravda.com.ua/news/2017/09/1/7153709>. [Ukraine].
11. Week.ua (2012), *Ukraine and EU parafuvaly uhodu pro asotsiatsiiu* [Ukraine and the EU initialed the Association Agreement] URL: <http://tyzhden.ua/News/46260>. [Ukraine].
12. Chernysh N (2003), *Sotsiologhiia* [Sociology], Tutorial, Press *Kalvariia*, Lviv, – 540 p. [Ukraine].

І. В. Шкурат, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри політології Університету Григорія Сковороди в Переяславі, докторант Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

ЗАЛУЧЕНІСТЬ УКРАЇНИ ДО ПРОЦЕСУ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ: КРИТИЧНЕ БАЧЕННЯ ВІДОМИХ ЕКСПЕРТІВ

У статті висвітлено питання щодо євроінтеграції України, проаналізовано та узагальнено її переваги та недоліки для українського суспільства. Досліджено, що позитивний вплив глобалізації полягає у значному і неухильному збільшенні світового промислового виробництва і торгівлі, зниженні темпів інфляції, широкому впровадженні нових принципів і методів господарської діяльності. Нинішній безперечно високий темп структурних змін, напевно, не може зберігатися невизначену кількість часу, оскільки реально існують межі того, наскільки далеко можуть зайти процеси глобалізації.

У дослідженні використовувалися загальнонаукові та спеціальні методи: наукове узагальнення та систематизація – для визначення характеристик глобалізації; порівняльний аналіз – для співставлення позитивних та негативних сторін глобалізації на Україні; системний аналіз – для виявлення чинників розвитку українського суспільства; логічний синтез – для пояснення результатів дослідження.

Обґрунтовано, що інтеграція не може бути самоціллю. Зміст інтеграції полягає в тому, щоб забезпечити спільними зусиллями захист і розвиток загального економічного простору. Для України важливо чітко оптимізувати національні і глобальні задачі, співвідношення екзогенних (зовнішніх) і ендогенних (внутрішніх) ритмів економічного розвитку.

Визначено, що держава повинна здійснювати активну політику щодо підтримки своїх компаній, щодо захисту власних інвестицій, захисту інтересів своїх експортерів на зовнішніх ринках та регулювати процес входження і діяльності зарубіжних інвесторів на території України. Тобто варто заохочувати їх там, де нам потрібно, ставити певні рамки, де ми бачимо, що відбувається експлуатація національних природних ресурсів. Встановлено, що процеси політичної та економічної інтеграції можуть розвиватися лише за умови гарантованого забезпечення безпеки і стабільності. Україна має міжнародні гарантії безпеки лише політичного характеру. Національна безпека фактично базується на відсутності ворогів, а не на реальному оборонному потенціалі.

Ключові слова: Європейський союз, євроінтеграція, Єдиний економічний простір, глобалізація, економіка, політика.

I. V. Shkurat. Ukraine's involvement in the globalization process: a critical vision of renowned experts

The article highlights the issues of Ukraine's European integration, analyzes and summarizes its advantages and disadvantages for Ukrainian society. It was research that the positive impact of globalization is a significant and steady increase in world industrial production and trade, a decrease in inflation, the widespread introduction of new principles and methods of economic activity. The current undeniably high rate of structural change, for certain, cannot be stored indefinitely, as there are actually limits to how far globalization processes can go.

The study used general scientific and special methods: scientific generalization and systematization – to determine the characteristics of globalization; comparative analysis – to compare the positive and negative sides of globalization to Ukraine; systematic analysis – to identify the factors of development of Ukrainian society; logical synthesis – to explain the results of the study.

It is justified that integration cannot be an end in itself. The content of integration is to ensure that joint efforts made to protect and develop the common economic space. It is important for Ukraine to clearly optimize national and global tasks, the ratio of exogenous (external) and endogenous (internal) rhythms of economic development.

It is determined that the state should pursue an active policy to support its companies, to protect its investments, to protect the interests of its exporters in foreign markets, and to regulate the process of entry and activity of foreign investors in the territory of Ukraine. That is, we should encourage them wherever we need to, to set a framework where we see the exploitation of national natural resources. We need to understand the need to have our own national business, which will already cooperate with foreign companies and will benefit from the whole country.

It was research that Ukraine is able to pursue a consistent policy in foreign markets. In our country, there is no closeness to the movement of labor. We have very high export figures for the country's GDP. Ukraine has a promising "penetrating neutrality" policy, which is that we take everything that benefits us from any arrangement. After Ukraine gained independence because of visa and border regime liberalization, migration flows across the Ukrainian territory increased sharply, and an increasing number of Ukrainian citizens began moving abroad for various purposes, including working. It was establish that the processes of political and economic integration can only develop under the conditions of guaranteed security and stability. Ukraine has international security guarantees of a political nature only. In fact, national security based on the absence of enemies, not on real defense potential.

Key words: European Union, European integration, Single economic space, globalization, economy, politics.

Постановка проблеми. Виробництво товарів, що поставляються на зовнішні ринки, росло швидкими темпами у країнах із дешевою робочою силою. Серед найбільш типових прикладів можна назвати Китай і Індію, що протягом останнього десятиліття відкрили свою економіку ринковому капіталізмові, а також країни Центральної і Східної Європи, що у цей же історичний період після розвалу Радянської імперії звільнилися від пут системи централізованого планування економіки. Позитивний вплив глобалізації полягає у значному і неухильному збільшенні світового промислового виробництва і торгівлі, практично повсюдному зниженні темпів інфляції, широкому впровадженні нових принципів і методів господарської діяльності. Нинішній безперечно високий темп структурних змін, напевно, не може зберігатися невизначену кількість часу, оскільки реально існують межі того, наскільки далеко можуть зайти процеси глобалізації. Повноцінна глобалізація, за якої торгівля і фінанси регулюються лише скоректованою на чинник ризику нормою рентабельності, а сам по собі чинник ризику не залежить від відстаней і наявності національних кордонів, – навряд чи досяжна.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дану тему досліджувало багато національних та зарубіжних науковців і практиків, зокрема: О. Бень [1], І. Богословська [2], Р. Демчишак [4], Е. Заграва [6], Я. Жаліло [5], А. Кудряченко [7], Р. Войтович, А. Грінспен [3], А. Пасхавер [8], О. Тоффлер, Р. Робертсон, М. Кастельс, Ф. Фукуяма, С. Гантінгтон та інші. Учені досконало дослідили основні проблеми та перспективи євроінтеграційної політики для України та її вплив на соціально-економічний розвиток та політичний напрям уряду.

Метою статті є дослідження впливу євроінтеграції на українське суспільство та уряд.

Виклад основного матеріалу дослідження. Посиленню процесів глобалізації, як відмічає А. Грінспен, сприяла економічна політика США із середини 70-х рр. Результатом стало масове дерегулювання у транспортній, енергетичній і фінансовій сферах. Курс на жорсткість валютно-кредитної політики – а не посилення регулювання – був визнаний як єдино вірне рішення, спрямоване на приборкання темпів інфляції. Курс на проведення реформ став загальносвітовою практикою. Нинішній дефіцит платіжного балансу США, що складає 5 або більш відсотків від ВВП, ще півстоліття назад не зміг би бути швидко погашений. Чудові технічні досягнення останніх десятиліть зробили це можливим і вони лежать в основі глобалізації й економічного росту. Поява інформаційних систем, що працюють у режимі реального часу, дозволили істотно скоротити втрати у виробничому циклі і привели до вирашу в часі в зчитуванні різного роду інформації [4].

Важко визначити межі процесу розвитку сучасних технологій і економічного росту, відмічає Голова Федеральної резервної системи США. Але необхідно зважати на істотну за чисельністю меншість, що стала заручником зворотної сторони творчого руйнування і яка відчуває великий дискомфорт. Із цим треба буде розібратися і внести необхідні корективи, для того, щоб ідеї глобалізації могли одержати необхідну підтримку в суспільстві [4].

Усілякі рейтинги глобалізації вкрай умовні. Інтеграція не може бути самоціллю. Зміст інтеграції полягає в тому, щоб забезпечити спільними зусиллями захист і розвиток загального економічного простору. У цьому розумінні всі зони вільної торгівлі насправді є зонами колективного протекціонізму (це відноситься і до NAFTA, і до Євросоюзу).

У відношенні трудової міграції, зокрема «витоку мізків», можна прокоментувати, що це відбувається в усіх країнах, із застереженнями можна говорити навіть про США. Справа не в переміщенні людей, а в системі, що не дає людям можливості самореалізуватися. Конкретні люди намагаються вирішити проблему індивідуально, переїжджаючи з місця на місце. Вони думають, що так знайдуть вирішення своїх проблем. Але це ілюзія. Головна проблема не в рівні зарплати, а у способі життя [3].

Для визначення ступеня залученості України до процесу глобалізації познайомимося з думкою відомих експертів. Українська держава має змогу вести послідовну політику на зовнішніх ринках, на відміну від перших років незалежності, коли до нас імпортувалися низькоякісні споживчі товари з Польщі, Туреччини, Китаю. У нас немає закритості й у відношенні переміщення робочої сили. У нас дуже високі показники експорту стосовно ВВП країни. Правда, поки що відсутні портфельні інвестори, тому що інвестиційний клімат у нас дискомфортний, як відмічає науковець [6].

Глобалізація, на думку І. Богословської, – це створення єдиних стандартів для всіх учасників міжнародних відносин – в інформації, в якості товарів, у політиці, у стандартах громадського життя. Залученість України в міжнародну економічну інтеграцію поки дуже низька. Після розпаду СРСР Україна втратила майже 60% ринків від ВВП. Проте Україна – транзитна держава з колосальним потенціалом. Усі навколо зацікавлені у тому, щоб транзитний вузол знаходився у спокої, у порядку. Другий наш козир – це оффшор. В Україні повинні бути дуже низькі ставки податків [2].

Для України перспективною є політика «проникаючого нейтралітету», яка полягає в тому, що ми беремо усе, що нам вигідно з будь-яких домовленостей. При цьому ми не приєднуємося не до яких жорстких союзів, щоб не грати за чужими правилами.

У світі існують тільки два суб'єкти, що є гравцями в поділі праці і капіталу. Це транснаціональні компанії і держави, зрозуміло, в тому випадку, якщо вони беруть на себе цю функцію. Держава наша ще дуже молода, не

має навичок захисту національних бізнесів-інтересів у світовому економічному просторі. Народжується нова якість цивілізації, зовсім інші швидкості розвитку, інші процеси. Йде новий етап допуску людини до інших нооферних полів знань, інформації. Ми живемо на розламі, як і все людство в цілому. І в цьому розламі народжується нова якість. Тільки для того щоб реалізувати наші можливості, Україні необхідна зміна еліт [2].

Існують певні критерії відкритості економіки. Зокрема, якщо взяти до уваги частку зовнішнього торговельного обороту (в нас вона становить понад 100% від ВВП), то українська економіка також відкрита. А український фондовий ринок сьогодні є практично закритим, і не тому, що його відкритість якимось чином обмежена, а тому, що в Україні ще не постав такий фондовий ринок, на якому б могли котуватися зарубіжні цінні папери, й, навпаки, українські цінні папери котувалися б за кордоном належним чином. Якщо ж ми розглядатимемо відповідність української економіки міжнародним правовим нормам (як то система оподаткування, система регулювання, система прозорості фінансових транзакцій і таке інше), то в цьому контексті в нас дуже мало відкритості [8].

Якщо ми подивимося на закордонні країни, то побачимо, що там держава здійснює дуже активну політику щодо підтримки своїх компаній, щодо захисту власних інвестицій, захисту інтересів своїх експортерів на зовнішніх ринках. Хрестоматійним є приклад того, як Сполучені Штати Америки вважають практично весь світ зоною своїх інтересів, і тому велика частка візитів їхніх найвищих посадових осіб присвячена захистові того чи іншого економічного гравця.

На жаль, в Україні ситуація протилежна. Візьмімо хоча б історію з арештом українського літака в Канаді. У цій ситуації через невирішеність проблем державних органів постраждала приватна компанія. Тому відкритість нам варто підвищувати, але не через підвищення відсотку експорту, а через вдосконалення його структури, через підвищення інтегрованості України у міжнародні ринки, через здійснення інвестицій назовні та через прийом зарубіжних інвестицій.

Діяльність транснаціональних компаній (далі – ТНК) може реально поживити роботу нашої економіки в разі, якщо ці зарубіжні ТНК інвестують кошти в Україну (не збувають свою продукцію, а виробляють її на території України), що веде до зростання доходів населення, яке працює на цю компанію, зростання платежів до бюджету всіх рівнів, а також сприяє розвитку підприємств, які ТНК залучають до виробництва. Держава повинна регулювати процес входження і діяльності зарубіжних інвесторів на території України. Тобто варто заохочувати їх там, де нам потрібно, ставити певні рамки, де ми бачимо, що має місце експлуатація національних природних ресурсів, проводити активну політику підтримки щодо власного бізнесу. Ми повинні розуміти потребу в наявності власного національного бізнесу, який вже буде співпрацювати із зарубіжними компаніями і від цього матиме зиск вся країна [8].

Після набуття Україною незалежності в результаті лібералізації візового та прикордонного режимів різко зросли міграційні потоки через українську територію, все більша кількість громадян України з різною метою почала виїждати за межі України, в тому числі на заробітки. Необхідно відмітити, що територію України використовують як транзитну імігрантів з країн Азії. Це створює додаткові проблеми, пов'язані, в першу чергу, з порушенням міграційного законодавства, зростанням злочинності, торгівлею людьми, наркотиками, поширенням інфекційних захворювань та ін.

Процеси політичної та економічної інтеграції можуть розвиватися лише за умови гарантованого забезпечення безпеки і стабільності. Забезпечити ж безпеку власними силами в сучасному світі вже не під силу навіть найсильнішим у військовому плані державам. А у випадку України з її геополітичною ситуацією – це просто неможливо. Сьогодні Україна має міжнародні гарантії безпеки лише політичного характеру, що були надані їй у результаті відмови від ядерної зброї. Національна безпека фактично базується на відсутності ворогів, а не на реальному оборонному потенціалі. Ураховуючи фінансові та технологічні можливості України і геополітичні реалії, така ситуація може бути принципово змінена в майбутньому лише за умови приєднання нашої держави до потужної безпекової структури.

Ернст Заграва, економіст-аналітик, автор книги «Глобалізація і нації», вважає, що Україна не включена міцно в жодну ланку міжнародних економічних зв'язків. Ті зв'язки, що є, найчастіше можуть розглядатися або як спорадичні, або як не суттєві у світовому масштабі [7]. Стосовно перспектив інтеграції України в ЄС або ЄПП дослідник вважає таке. За наявних умов входження у ЄС є проблематичним. Європейські корпорації не зацікавлені у вході на наш ринок, а отже, не здійснюють тиску на уряд. Уряди європейських держав, у свою чергу, не зацікавлені, бо бачать проблеми в пересуванні великих мас нашого населення на їхні території у випадку зняття кордонів. Незадоволення громадян цих країн міграційними процесами стає все більшою проблемою і суттєвим питанням виборів [7].

З іншого боку, правила ЄС передбачають допомогу відсталим країнам. Україна, що постала (між іншим звичайно) і на небажанні ділитися з іншими республіками, мусить розуміти, що вона тепер розраховує на місце Середньої Азії в ЄС. Але інші країни, так само, як Україна свого часу, не хочуть за свій рахунок робити чиєсь життя кращим. Таким чином, європейські уряди мають негативний вектор тиску на себе стосовно України, і він не компенсується ніяким позитивним тиском. Сумарний вектор, зрозуміло, – негативний.

Проте в інтеграції із Заходом ми – безперечно, об’єкт, у союзі зі Сходом можемо стати об’єктом, але можемо бути і суб’єктом за наших цілеспрямованих зусиль. Захід таких шансів нам не дає. Отже, якщо ми хочемо бути суб’єктом, самостійною нацією, то єдина імовірність досягнути цього – вступити в Єдиний економічний простір (далі – СЕП [1]). І лише в тому разі, якщо ми спроможемося відбудувати (чи тепер вже побудувати нові) наші національні великі корпорації. А без них вихід на західний ринок є цілковитою задачею території і її ресурсів. Наші приватні підприємства надто слабкі навіть для завоювання східного ринку, що вже казати про західний.

Наприклад, сьогоднішній економічний ріст в Україні забезпечується завдяки зовнішнім кон’юнктурним факторам і трендам, що складаються на світових і макрорегіональних ринках. Економічний ріст в Україні експортно орієнтований (від 7 до 14% зростання промислового виробництва забезпечується в основному за рахунок зовнішніх ринків). З іншого боку, залученість українського виробництва і фінансових потоків у глобальну фінансову карту приводить до того, що цей економічний ріст не відчувається населенням, і до того, що результатами промислового виробництва користується лише незначний, глобалізований прошарок української еліти (тобто так називані олігархи) [5].

У зв’язку із цим українська економіка, як і наш соціум, стала фактично бісекторальною. Одні сектори економіки (енергетика, металургія) замкнуті на зовнішні ринки і фінансові потоки, динаміка яких визначається за межами України. Ці сектори і знімають ренту з конвертації українського природного і промислового ресурсів на глобальний ринок. Водночас залишаються економічні сектори, замкнуті в національному просторі, що не одержують зовнішніх імпульсів росту.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Україні (принаймні, поки) не під силу стати економічним гігантом і сформувати своє гравітаційне економічне поле, як це зробили США, Євросоюз, Китай. Тому для нас важливо завжди чітко оптимізувати національні і глобальні задачі, інтеграційні і протекційні міри економічної політики, співвідношення екзогенних (зовнішніх) і ендогенних (внутрішніх) ритмів економічного розвитку. Якщо перевести ці міркування у практичну площину, то, по-перше, нам не слід прив’язуватися до якого-небудь центра політичного тяжіння. Потрібно інтегруватися всюди, де тільки можливо, і з ким тільки можливо, тобто працювати на багатьох інтеграційних площадках, тим самим зберігаючи себе від неоколоніалістської економічної залежності, на яку сьогодні приречена слабка держава. По-друге, нам необхідно взаємодіяти з іншими сильними державами і наддержавними об’єднаннями, проникати куди можна, і скрізь – де потрібно. І по-третє, Україна повинна брати участь не в закритих блоках, а віддавати перевагу відкритій регіональній інтеграції. До закритих блоків відносяться і ЄС, і СЕП, що припускають внутрішні переваги для своїх повноправних членів. Євроінтеграційна ідея для України багато в чому носила характер загальнонаціональної онтології, на базі якої оформлялася національна ідея, що дає можливість країні формувати внутрішню ідентичність. І це завдання уже виконане. Сьогодні проблема Євроінтеграції переводиться з ідеологічного стану в більш практичний.

Список використаних джерел:

1. Бень Я.О. Євроатлантична інтеграція України: від хартії про особливе партнерство до основного закону держави. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 8. С. 141–146.
2. Богословская И. Глобализация для Украины: проникающий нейтралитет и смена элит. URL : http://dialogs.org.ua/dialog.php?id=10&op_id=268#268.
3. Гринспэн А. Реальные границы процессов глобализации. URL : <http://www.inosmi.ru/translation/209876.html>.
4. Демчишак Р.Б. Євроатлантична інтеграція крізь призму зовнішньополітичних пріоритетів країн південного Кавказу: Азербайджану, Вірменії та Грузії. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Історія. Політологія*. 2019. Вип.24. С. 245–252.
5. Жаліло Я.А. Теорія та практика формування ефективної економічної стратегії держави: монографія. Київ : НІСД, 2009. 336 с.
6. Заграва Е. Україні потрібно знайти нове, виключно свій шлях. URL : <http://dialogs.org.ua/uk/print/opinion/290>.
7. Кудряченко А.І. Євроатлантична інтеграція Україна як цивілізаційний табір. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2008. Вип. 38. С. 166–178.
8. Пасхавер А. Борьба за статус. URL : <http://dialogs.org.ua/ru/print/opinion/249>.

References:

1. Ben Ya. O. (2019). “Yevroatlantychna intehratsiia Ukrainy: vid khartii pro osoblyve partnerstvo do osnovnoho zakonu derzhavy” [“Euro-Atlantic Integration of Ukraine: From the Charter on Special Partnership to the Basic Law of the State”], journal *Investytsii: praktyka ta dosvid* [Investment: practice and experience], vol. 8, pp. 141-146 [Ukraine].
2. Bogoslovskaja I. (2003). Globalizacija dlja Ukrainy: pronikajushhij nejtralitet i smena elit [Globalization for Ukraine: penetrating neutrality and changing elites], site “Dialogs”. URL : http://dialogs.org.ua/dialog.php?id=10&op_id=268#268 [Russia].

3. Grinspien A. (2003). Real'nye granicy processov globalizacii [The real boundaries of globalization processes], URL: <http://www.inosmi.ru/translation/209876.html> [Russia].

4. Demchyshak R. B. (2019). “Yevroatlantychna intehratsiia kriz pryzmu zovnishnopolitychnykh priorytetiv krain pivdennoho Kavkazu: Azerbaidzhanu, Virmenii ta Hruzii” [“Euro-Atlantic integration through the prism of the foreign policy priorities of the countries of the South Caucasus: Azerbaijan, Armenia and Georgia”], journal *Visnyk Mariupolskoho derzhavnoho universytetu. Seriya: Istorii. Politolohiia* [Bulletin of Mariupol State University. Series: History. Politology], vol. 24, pp. 245-252 [Ukraine].

5. Zhalilo Ya. A. (2009). *Teoriia ta praktyka formuvannia efektyvnoi ekonomichnoi stratehii derzhavy* [Theory and practice of forming an effective economic strategy of the state], Monograph, NISD, Kiev, 336 p. [Ukraine].

6. Zagrava E. (2005). Ukraine needs to find a new one, exclusively its way [Ukraine needs to find a new one, its own way], URL: <http://dialogs.org.ua/uk/print/opinion/290> (related to 06 April 2020) [Ukraine].

7. Kudriachenko A. I. (2008). “Yevroatlantychna intehratsiia Ukraina yak tsyvilizatsiinyi tabir” [Euro-Atlantic integration Ukraine as a civilization camp]. *Naukovi zapysky Instytutu politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy* [Scientific Notes of the Institute of Political and Ethnic Studies I. F. Kuras, NAS of Ukraine], vol. 38, pp. 166-178 [Ukraine].

8. Pashaver A. (2003). Bor'ba za status [The struggle for status], site “Dialogs”. URL: <http://dialogs.org.ua/ru/print/opinion/249> (related to 07 April 2020) [Russia].

О. І. Апостол, здобувач
навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНІСТЮ ЕКОНОМІКИ

У статті оцінено закордонний досвід державного управління конкурентоспроможністю економіки. Зокрема, визначено бар'єри доступу на нові ринки: економія на масштабі виробництва і збуту, що дає переваги у виробничих витратах; захищена патентами технологічна монополія; контроль над сировиною і загалом вертикальна інтеграція підприємств; фінансовий бар'єр – необхідність вкладання великих капіталів для доступу на ринок; стійкий споживчий вибір. Обґрунтовано доцільність застосування механізму антимонопольного регулювання в розвинених країнах із метою захисту національних інтересів. Підкреслено, що механізм антимонопольного регулювання в розвинених країнах є знаряддям захисту національних інтересів, тобто він може бути застосований до дії іноземних компаній за межами держави, які завдають шкоди конкуренції на внутрішньому ринку. Виокремлено переваги ефективного застосування законодавства про обмежувальну ділову практику в контексті державного управління конкурентоспроможністю економіки. Показано, що ефективне застосування законодавства про обмежувальну ділову практику дає змогу захистити національний ринок від іноземних монополістів у тому разі, коли вони завдають шкоди національній економіці. Підхід до монополій із позицій контролю та регулювання дає змогу в кожному конкретному випадку визначити міру можливого й необхідного впливу на монополіста. Охарактеризовано міжнародний аспект антимонопольного регулювання. Зазначено, що міжнародний аспект антимонопольного регулювання передбачає три складники: сферу дії національного антимонопольного законодавства; вплив антимонопольного регулювання на конкурентоспроможність національної економіки; боротьбу проти зловживання іноземного капіталу засобами антимонопольного регулювання.

Ключові слова: державне управління конкурентоспроможністю економіки, закордонний досвід, антимонопольне регулювання, іноземні монополісти.

O. I. Apostol. Estimation of the foreign experience of public administration by competitiveness of economy

The foreign experience of public administration by competitiveness of economy is estimated in the article. In particular, the following problems of access to the new markets are defined: economy at a scale of production and sale that gives advantages in production costs; technological monopoly is protected by patents; control over raw materials and in general vertical integration of the enterprises; financial barrier – the need of investment of the large capitals for access to the market; steady consumer choice. The expediency of use of the mechanism of antimonopoly regulation in the developed countries for the purpose of protection of national interests is proved. It is emphasized that the mechanism of antimonopoly regulation in the developed countries is the tool of protection of national interests that is it can be used to actions of the foreign companies outside the state which cause damage to the competition in domestic market. The advantages of effective application of the legislation about restrictive business practice in the context of public administration concerning competitiveness of economy are marked out. It is shown that effective application of the legislation about restrictive business practice allows protection of the national market from foreign monopolists when they cause damage to national economy. The approach to monopolies from positions of control and regulation allows defining of a measure of potential and necessary impact on the monopolist in each case. The international aspect of antimonopoly regulation is characterized. It is noted that the international aspect of antimonopoly regulation provides the following three components: scope of the national antitrust law; Influence of antimonopoly regulation on competitiveness of national economy; fight against abuse of the foreign capital of means of antimonopoly regulation.

Key words: public administration economy competitiveness, foreign experience, antimonopoly regulation, foreign monopolists.

Постановка проблеми. Досвід розвинених країн у галузі державного управління конкурентоспроможністю національної економіки являє собою безперечний інтерес, бо питання створення нових конкурентоспроможних галузей нерозривно пов'язані зі стратегією національного розвитку. Для нашої країни проблема збереження конкурентних позицій на світовому ринку постає особливо гостро, оскільки в сучасних умовах значною мірою втрачаються ті чинники, які могли б забезпечити зростання конкурентоспроможності в майбутньому. У зв'язку з цим ще більшого значення набуває та державна політика, метою якої є нарощування конкурентоспроможних галузей економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. При цьому слід зазначити, що проблематика державного управління конкурентоспроможністю економіки підлягала дослідженню багатьма вченими, зокрема такими: О. Костусєв [1], Д. Миленький [2], С. Смерічевська [4] та інші.

Однак перспективи впровадження закордонного досвіду у вітчизняну практику щодо державного управління конкурентоспроможністю економіки все ще потребують подальших досліджень.

Мета статті. Зважаючи на описану актуальність теми дослідження, його метою є оцінка закордонного досвіду державного управління конкурентоспроможністю економіки.

Для досягнення поставленої мети в роботі необхідно вирішити такі завдання:

- визначити бар'єри доступу на нові ринки;
- обґрунтувати доцільність застосування механізму антимонопольного регулювання в розвинених країнах із метою захисту національних інтересів;
- виокремити переваги ефективного застосування законодавства про обмежувальну ділову практику в контексті державного управління конкурентоспроможністю економіки;
- охарактеризувати міжнародний аспект антимонопольного регулювання.

Виклад основного матеріалу. Досить часто в науці ототожуються поняття монополії та конкуренції. Зокрема, забезпечення конкурентоспроможності зазвичай ґрунтується на обмеженні монополії. Наприклад, економічні й правові підходи до проблеми монополії й конкуренції неоднакові. Наприклад, економічним змістом монополії є влада постачальника товару над умовами його збуту. Якщо ця влада велика, тобто висока концентрація ринку на стороні пропозиції, то постачальники:

- обмежують обсяги продукції;
- завищують ціни;
- легко вступають у змови;
- блокують доступ до галузі нових конкурентів.

Тому завдання антимонопольної політики полягає в підтримці економічно і соціально прийняттого рівня концентрації ринків для того, щоб конкуренція дисциплінувала підприємства і забезпечувала ефективне використання ресурсів [1; 2].

Ринкова концентрація характеризується структурою товарного ринку і визначається питомою вагою постачальників у загальному обсязі пропозиції товару. Зміна структури товарних ринків – непросте завдання, оскільки необхідно враховувати реальну і можливу реакції споживачів на зміну обсягу та ціни пропозиції.

Реакція споживачів залежить від характеристик самого товару: якість, еластичність попиту за ціною тощо. Доводиться враховувати наявність товарозамінників, що реально існують на ринку, на які може переключитися попит, а також потенційних товарозамінників, виробництво яких може бути організовано без істотної зміни технології. Реакція споживачів на стан ринку при цьому залежить від багатьох умов, головна з яких – насиченість попиту.

Крім того, географічні межі товарного ринку не завжди легко визначити. Вони дуже сильно залежать від стану транспорту і зв'язку. За нестабільного транспортного сполучення та високої вартості доставки ринки легко розпадаються на місцеві, і, навпаки, хороші комунікації значно їх розширюють. Географічні межі ринків залежать також від того, наскільки економіка країни відкрита для міжнародної торгівлі.

Межі товарних ринків надто рухливі, щоб для їх визначення були можливі стійкі критерії. Тому антимонопольні закони не містять таких нормативів. Межі ринків визначає виконавча чи судова влада під час розгляду конфліктних ситуацій.

Під час визначення монопольної ситуації зазвичай виділяють товарні ринки, доступ на які новим конкурентам ускладнений. Зокрема, серед бар'єрів доступу на нові ринки виділяють такі:

- економія на масштабі виробництва і збуту, що дає переваги у виробничих витратах;
- захищена патентами технологічна монополія;
- контроль над сировиною і в загальному вертикальна інтеграція підприємств;
- фінансовий бар'єр – необхідність вкладання великих капіталів для доступу на ринок;
- стійкий споживчий вибір [2; 3].

З метою контролю над ринковою концентрацією державні адміністративні органи розраховують індекси ринкової концентрації. Кількісні показники досить умовні, оскільки не завжди є прямий зв'язок між розмірною структурою ринку і поведінкою підприємств – їхніми цінами, випуском продукції та рентабельністю.

Утім, у багатьох країнах є закони, які встановлюють порогові значення частки ринку, яка визначає домінуюче становище постачальників. У кожній країні ці значення є індивідуальними. Наприклад, у ФРН домінуючим вважається становище одного підприємства, якщо його частка перевищує 1/3 ринку, двох підприємств – якщо вони займають більше 1/2, і трьох – якщо вони займають 2/3 ринку певного товару. Японський закон визнає домінуючим таке становище на ринку, за якого або частка одного найбільшого постачальника перевищує 50 %, або частка двох найбільших постачальників перевищує 75 %.

Японська Комісія зі справедливих операцій веде моніторинг ринку за 485 товарними групами та щорічно публікує індекси концентрації виробництва в одного, трьох і п'яти найбільших виробників.

В Англії та Франції межі вищезазначених показників є найнижчими: виробником не повинна бути перевищена 25 %-частка ринку, а також має бути визначена величина активів.

В Японії є додатковий регулятор розміру фірми: акціонерній компанії забороняється тримати на балансі свої власні акції. Це означає, що компанія не може скупити власні акції й запропонувати їх до продажу за підвищеною ціною, щоб таким чином збільшити свій акціонерний капітал.

Департамент юстиції США встановлює різні підходи до злиття підприємств: «горизонтальний», «вертикальний», «конгломератний» [1; 3].

Перший різновид злиття (на одному товарному ринку) регламентуються жорсткіше, ніж другий (між суміжниками) та третій. Зокрема, конгломератні злиття – це злиття між підприємствами технологічно не пов'язаних між собою галузей. У доповнення до контролю над концентрацією по лінії відносин власності закони багатьох країн запобігають концентрації на управлінському рівні, забороняючи переплетення директорату, тобто поєднання управлінських посад у компаніях-конкурентах.

З метою регулювання концентрації всередині країни в контексті розвитку експорту може виявитися корисним формування великих виробничих одиниць, які мають формальні ознаки монополії. Заохочення такої концентрації виробництва є одним з основних моментів економічної політики більшості розвинених капіталістичних країн (ЄС, Японія). Ідеться про концентрацію, яка дає змогу максимально знизити витрати виробництва і зосередити в одних руках розроблення зразків продукції, підвищуючи її конкурентоспроможність на зовнішньому ринку.

Щоб визначити економічну доцільність концентрації в експортних галузях, слід провести аналіз оптимальних розмірів виробництва відповідних товарів не в національних масштабах, а в масштабах світового ринку. Навряд чи доцільно руйнувати створене виробництво в тому разі, якщо воно відповідає критеріям монополії на внутрішньому ринку, але має оптимальну величину з погляду експортних ринків.

Лібералізація зовнішньоекономічної діяльності, уніфікація стандартів, зближення стилю споживання із зарубіжними країнами призводять до стирання межі між продукцією для експорту і для внутрішнього ринку. Ці обставини необхідно враховувати під час проведення антимонопольної політики в Україні, країні з високим ступенем централізації і концентрації промислового капіталу.

Антимонопольні закони в принципі забороняють угоди або погоджені дії підприємців, що обмежують свободу їхніх дій і спрямовані на те, щоб не допустити таких дій:

- фіксувати, підтримувати або встановлювати ціни;
- заздалегідь визначати обсяги продукції;
- розподіляти між собою квоти виробництва;
- обмежувати застосування технологій, спеціалізацію, виробничі потужності, райони збуту, склад клієнтів або постачальників.

Ідеться про неформальні угоди конкурентів із приводу одного певного виду продукції. Така угода називається картелем.

Зокрема, заборона картелів міститься в антимонопольних законах усіх країн, і в реальному житті картельна практика здійснюється приховано. Група негласно дотримується єдиної ціни і веде себе як єдина фірма-монополіст. На олігополістичному ринку конкуренти дуже легко здогадуються про дії та плани одне одного, і будують свою ринкову стратегію відповідно до планів одне одного. З боку багато їхніх кроків може здаватися заздалегідь узгодженими. Однак картельні угоди за своєю природою нестійкі, учасники змови зазвичай підозрюють одне одного у спробах зірвати угоду за тими або іншими пунктами, а нерідко і роблять це. Отже, перед юристами стоїть завдання, як встановити факт порушення закону: в момент змови або коли змова починає виконуватися.

Повна заборона картелів як таких – це генеральна лінія американської антимонопольної політики, встановлена законом Шермана. Її дотримуються також:

- Франція;
- ФРН;
- Іспанія;
- Португалія;
- Австралія;
- Канада.

Практику дає змогу захистити національний ринок від іноземних монополістів у тому разі, коли вони завдають шкоди національній економіці. Підхід до монополій із позицій контролю та регулювання дає змогу в кожному конкретному випадку визначити міру можливого й необхідного впливу на монополіста.

В Англії, Скандинавських країнах, а також у малих країнах Західної Європи картелі забороняються лише в тих випадках, коли доведено, що вони завдають конкретної шкоди, а якщо ні, то вони повинні офіційно реєструватися. Тут проявляється ефект відкритості національних ринків. Картелі тим менш небезпечні для економіки, чим більше вона залучена у міжнародну конкуренцію – унаслідок історичних умов або малої ємності внутрішнього ринку.

Але в останні роки в багатьох країнах жорсткого антикартельного режиму, зокрема у США, вводяться винятки, і «принцип раціональності» завойовує все більше місце. Дозволяються експортно-імпорتنі асоціації

фірм за умови, що вони реєструються у Федеральній торговій комісії та не ведуть торгівлі на внутрішньому ринку США. Зокрема, у 1984 році було дозволено створювати групи фірм для спільних науково-дослідних проєктів. Але їхні учасники не мають права обмінюватися інформацією про ціни, обсяги виробництва, а також збут продукції, виготовленої за спільно розробленими технологіями. Це, по суті, – картелі, легалізовані на жорстких обмежувальних умовах.

В Японії з цього принципу робиться багато винятків: від заборони на картелювання виробництва звільняються деякі галузі – як тимчасовий захід, так і постійний. Державна картельна політика спирається на те, що в низці ситуацій повна свобода конкуренції може призвести до народногосподарських втрат, іноді досить серйозних, або завдати шкоди певним соціальним верствам, що потребують захисту.

Досить велика група галузей має постійно чинне право на створення картелів згідно зі спеціальним галузевим законодавством. До таких галузей належать такі:

- вугільна промисловість;
- виробництво цукру;
- вирощування перлів;
- текстильна промисловість;
- автотранспорт;
- авіаперевезення;
- морське та каботажне судноплавство;
- портове господарство;
- страхова справа;
- комерційні склади.

Закон дає право підприємствам цих галузей із дозволу уряду та з відома Комісії на основі справедливих домовленостей укладати угоди за цінами, обсягами випуску, технологіями, номенклатурою продукції на строго визначені терміни. Також створення картелів дозволено на час циклічних спадів терміном до 6 місяців.

Картель захищає економічно слабкі підприємства, але за різкого падіння попиту можуть опинитися в критичному положенні і сильні, тоді почнуться ланцюгові банкрутства, і концентрація ринку буде вищою, ніж до кризи. У такій ситуації антикризовий картель виступає як міра для збереження конкурентної структури ринків. Нарешті, картелі дозволяються для модернізації галузей промисловості в тому разі, коли потрібними є:

- зміна технологій;
- згорання неперспективних виробництв;
- налагодження стандартизованої продукції.

Дозволяються дії підприємств, які дають економію на масштабах діяльності, щоб вивести зі стану структурної кризи галузь, що має велику кількість застарілого обладнання, за мінімальної допомоги у вигляді державних субсидій або зовсім без неї. Група підприємств укладає договір із державною адміністрацією, за умовами якого вона зобов'язується припинити узгоджені дії після закінчення спеціально обумовленого терміну. Ці заходи застосовуються для підтримки нових галузей на стадії їхнього становлення, а також для підтримки слабких галузей у кризовий період.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Загалом, поточне дослідження уможливило отримання таких висновків:

1. Визначено бар'єри доступу на нові ринки: економія на масштабі виробництва і збуту, що дає переваги у виробничих витратах; захищена патентами технологічна монополія; контроль над сировиною і загалом вертикальна інтеграція підприємств; фінансовий бар'єр – необхідність вкладання великих капіталів для доступу на ринок; стійкий споживчий вибір.

2. Обґрунтовано доцільність застосування механізму антимонопольного регулювання в розвинених країнах із метою захисту національних інтересів. Підкреслено, що механізм антимонопольного регулювання в розвинених країнах є знаряддям захисту національних інтересів, тобто він може бути застосований до дій іноземних компаній за межами держави, які завдають шкоди конкуренції на внутрішньому ринку.

3. Виокремлено переваги ефективного застосування законодавства про обмежувальну ділову практику в контексті державного управління конкурентоспроможністю економіки. Показано, що ефективне застосування законодавства про обмежувальну ділову практику дає змогу захистити національний ринок від іноземних монополістів у тому разі, коли вони завдають шкоди національній економіці. Підхід до монополій із позицій контролю та регулювання дає змогу в кожному конкретному випадку визначити міру можливого і необхідного впливу на монополіста.

4. Охарактеризовано міжнародний аспект антимонопольного регулювання. Зазначено, що міжнародний аспект антимонопольного регулювання передбачає три складники: сферу дії національного антимонопольного законодавства; вплив антимонопольного регулювання на конкурентоспроможність національної економіки; боротьбу проти зловживання іноземного капіталу засобами антимонопольного регулювання.

Список використаних джерел:

1. Костусев О. Захист економічної конкуренції в Україні: стан і проблеми. *Економіка України*. 2009. № 7. С. 5–11.
2. Миленький Д. Вибір конкурентної стратегії підприємства за допомогою дерева рішень. *Вісник Донецького національного університету економіки і торгівлі ім. Михайла Туган-Барановського*. 2008. № 4. С. 9–17.
3. Смерічевська С. Конкурентоспроможність у соціально-економічному вимірі. *Актуальні проблеми економіки*. 2009. № 3. С. 36–45.
4. Dombrovska, S., Shvedun, V., Streltsov, V., & Husarov, K. (2018). The prospects of integration of the advertising market of Ukraine into the global advertising business. *Problems and Perspectives in Management*. № 16(2). 321 p.

References:

1. Kostusyev, O. (2009). Zahyst ekonomichnoyi konkurenciyi v Ukraini: stan i problem [To protection of the economic competition in Ukraine: state and problems]. *Ekonomika Ukrainy*. № 7. P. 5–11.
2. Mylenkyj, D. (2008). Vybir konkurentnoyi strategiyi pidpryemstva za dopomogoyu dereva rishen [The choice of competitive strategy of the enterprise with the help of decision trees]. *Visnyk Doneczkogo nacionalnogo universytetu ekonomiky i torgivli im. Mykhajla Tugan-Baranovskogo*. № 4. P. 9–17.
3. Smerichevska, S. (2009). Konkurentospromozhnist u socialno-ekonomichnomu vymiri. *Aktualni problemy ekonomiky*. № 3. P. 36–45.

І. М. Безена, кандидат філософських наук, докторант Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, завідувач кафедри соціально-гуманітарної освіти комунального закладу вищої освіти «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради

В. В. Сиченко, доктор наук з державного управління, професор, ректор, професор кафедри освітнього менеджменту, державної політики та економіки комунального закладу вищої освіти «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради

С. О. Рибкіна, аспірант кафедри менеджменту, публічного управління та адміністрування Дніпровського державного аграрно-економічного університету

МЕХАНІЗМИ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ І КАР'ЄРНИЙ РОЗВИТОК ПОСАДОВЦІВ ОРГАНІВ ВЛАДИ: РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

В Україні розпочато низку публічних реформ, особливе значення для нового рівня розвитку держави має реформа з демократизації публічного управління, яка покликана змінити статус органів влади на місцях і рівень відповідальності посадових осіб за зміст суспільної діяльності. Спроби розпочати реформу публічної влади були декілька разів. Такі старі за змістом дії зазвичай залишали пострадянську авторитарну систему управління, яка не змінювала стан діяльності у владних структурах, що, відповідно, негативно впливало на загальну ситуацію в регіонах. Криза публічних інституцій влади поглиблювалась надмірною централізацією управління територіями, нівелюванням принципів самоврядування, спроможного бюджетування та стратегії розвитку.

Демократизація та пошук нових моделей діяльності публічних інституцій влади від центру до регіону проходять не просто, адже старі механізми й підходи до організаційної роботи поки що непорушні. Демократизація і розвиток публічної служби мають проходити паралельно та створювати передумови до ротації кадрів за професійними, ціннісними та компетентнісними принципами. До компетентнісних принципів відносимо такі: дотримання культури державної служби; моральних принципів і етики взаємовідносин; інформаційно-медійних компетентностей; спроможність комунікації з окремих тем діяльності громади; аналітичні здібності та практики успішної діяльності; спроможність до долучення громадян у процеси демократичної підготовки рішень із суспільних питань території; спроможність до іномовної комунікації із зарубіжними колегами; практики ефективного й організаційного забезпечення стратегії діяльності та підготовки планів роботи громади.

На регіональному та місцевому рівнях, як завжди, чекали фінансових субвенцій для вирішення окремих проблем територій (дороги, соціальні об'єкти, благоустрій території тощо). Відповідно, йшло відторгнення місцевої влади від ефективного вирішення проблем території, що значно поглиблювало деструктивні процеси в публічному управлінні регіону (корупція, зловживання у фінансовій та інших сферах, поглиблення негативних процесів та ускладнення соціального стану території тощо). За результатами дослідження встановлено, що таким чином державні справи в публічному просторі регіону не могли йти далі, розпочато реформу щодо сутнісних і глибинних змін в управлінні територіями. Здійснено формування нормативної бази реформи, перерозподілено повноваження, розширення відповідальності за розвиток регіонів, нової бази фінансових і матеріальних ресурсів. Розпочато процес підготовки до адміністративно-територіальної реформи на регіональному рівні, укрупнення територій, процес утворення округів тощо.

Ключові слова: демократизація, децентралізація, регіональна влада, повноваження, місцеві органи самоврядування, посадова особа, професійність, відповідальність.

I. M. Bezena, V. V. Sychenko, S. O. Rybkina. Mechanisms of public administration democratization and the career development of officials of authorities: regional aspect

A number of public reforms have been launched in Ukraine. The particular importance for the new level of state development is the reform of public administration democratization, which aims to change the status of local authorities and the level of responsibility

of officials for the content of public activity. Several attempts to initiate public authority reform have been realized. As a rule, such old-fashioned actions left the post-Soviet authoritarian system of government, which did not change the state of activity in the power structures, which accordingly negatively affected the overall situation in the regions. The crisis of public power institutions has been exacerbated by the excessive centralization of territorial governance, the leveling of self-government principles, sound budgeting and development strategies. The process of democratization and the search for new models of activity of public power institutions from the center to the region are not easy, because the old mechanisms and approaches to organizational work are still intact. Democratization and the development of public service must be parallel and create the preconditions for the rotation of personnel according to professional, value and skills principles. Skills principles include: adherence to the civil service culture; moral principles and ethics of relationships; information and media competences; ability to communicate on specific topics of community activity; analytical skills and practices of successful activity; ability to involve citizens in the process of democratic preparation of decisions on public issues in the territory; ability to communicate in a foreign language with foreign colleagues; practices of effective and organizational support for the strategy of activity and preparation of community work plans.

At the regional and local level, as always, financial subsidies have been expected to address specific territorial problems (roads, social sites, landscaping, etc.). Accordingly, there was a rejection of local authorities from the effective solution of the problems of the territory, which significantly deepened the destructive processes in the public administration of the region (corruption, abuse in financial and other spheres, deepening of negative processes and complication of the social status of the territories, etc.). According to the results of the research, it was found that in this way public affairs in the public space of the region could not go further. The reform on the essential and profound changes in the management of territories has been started. The formation of the regulatory base of the reform, redistribution of powers, expansion of responsibility for the development of regions, a new base of financial and material resources have been carried out. The process of preparation for the administrative-territorial reform at the regional level, the enlargement of territories, the process of formation of districts, etc., has begun.

Key words: democratization, decentralization, regional power, powers, local self-government, official, professionalism, responsibility.

Постановка проблеми. Громадянське суспільство в сучасному світі визначається як ключовий механізм соціальної взаємодії всіх публічних інституцій – від місцевого самоврядування, органів виконавчої влади до автономних громадянських об'єднань. Процеси демократизації йдуть шляхами розширення прав і свобод громадян та їхнього впливу на прийняття державно-управлінських рішень на регіональному і субрегіональному рівнях. Динамізм розвитку сучасного світу, суспільних процесів, демократичних процесів, трансформації в соціально-економічному просторі суспільств, ефективному державному управлінню та на такому фоні проходить поступальний розвиток особистісних поглядів в оцінці окреслених тенденцій і власного бачення індивідуальної самореалізації. Незаперечно, що якщо суспільні трансформації стримуються, відповідно, відбувається суспільне напруження, конфлікти та публічні кризи.

Демократизація державної служби є процесом трансформаційного переходу від авторитарної та закритої системи до демократичної, відкритої, прозорої та публічної моделі інституції. Професійна діяльність державних службовців має тепер акцентуватись на служінні народу, створенні умов для ефективної публічної діяльності як цілісного соціального організму та реалізації державно-службових відносин, які пов'язані із проходженням державної служби та розвитку особистості. Посадова особа, яка наділена публічними повноваженнями, має володіти професійними компетентностями сучасного управлінця, окресленими демократичними принципами діяльності, бути активною та зорієнтованою у правовому полі повноважень, бачити стратегічно-організаційні шляхи їх виконання для регулювання життєдіяльності й сталого розвитку громади.

Метою статті є дослідити актуальні проблеми демократизації державного управління та професійного розвитку службовців публічної влади на регіональному та субрегіональному рівнях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За роки незалежності у вітчизняній науці сформувались певна кількість наукових публікацій, які присвячено дослідженню проблем демократизації державного управління, державної служби й трансформації діяльності службовців. Досліджують окреслене коло наукових проблем такі вчені: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Д. Дзвінчук, В. Князев, Ю. Ковбасюк, С. Серьогін, Н. Липовська, В. Мамонов, В. Малиновський, Н. Нижник, Ю. Оболенський, В. Філіповський, М. Білинська, В. Майборода, В. Сороко, В. Рижих, С. Дубенко, І. Сурай, В. Візіров тощо. У соціологічному контексті проблеми демократизації та кар'єри досліджували зарубіжні вчені: М. Армстронг, Д. Габрис, Г. Десслер, Р. Джонс, М. Мискон, М. Альберт, Ф. Хедоури, С. Резнік, Г. Саймон та інші. Окреслені наукові та практичні питання залишаються надзвичайно актуальними серед багатьох науковців, адже адаптація українського законодавства до стандартів ЄС і здійснення внутрішніх публічних реформ потребують дослідження, аналізу та оцінки на відповідність потребам держави, регіонів й громадян України, вимогам стандартів Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу. Зважаючи на те, що державна служба уособлюється як соціальна, організаційна і правова інституція, яка має згуртувати суспільство у процесах демократизації держави та публічної служби. Тим більше, що громадська думка стосовно ефективності функціонування держави значною мірою формується залежно від того, якою постає державна служба, від центру до регіону, у своїй взаємодії з громадянами для підвищення взаємної довіри та результативності в суспільних справах [1, с. 60; 2]. Становлення механізмів

державного управління в демократизації як інституції та суспільства загалом визначаються євроінтеграційним вибором України.

Основними принципами демократизації в державно-управлінській сфері постають такі: конкуренція, багатопартійність, плюралізм, свобода вибору, прозорість діяльності з прийняття рішень, громадського контролю за змістом діяльності тощо. Актуальність наукової проблеми та практики публічної діяльності незаперечна, адже сьогодні є нагальна потреба в дослідженні особливостей демократичних тенденцій у публічній службі та індивідуальних внутрішніх процесів в аспектах «самостійних компетентностей у пошуку, отриманні змістовної інформації, її сприйнятті і правильного вибору рішення» з життєдіяльності особи/системи суспільної [3, с. 152]. Головними напрямками демократизації публічних інститутів як моделі системи відносин людей із приводу державної влади й управління та формування організаційної спільності «держава – громадяни» є такі: 1) залучення громадян до управління справами суспільства й держави; 2) створення умов для вияву ініціативи людей; 3) розвиток місцевого самоврядування; 4) укріплення законності і правопорядку; 5) дотримання рівноправ'я всіх суб'єктів громадянського суспільства; 6) системне врахування суспільної думки з питань громади; 7) удосконалення виборчої системи для справедливого процесу тощо. Окреслені питання мають як теоретичну, так і практичну площину, які поєднуються у прагненні трансформувати публічну службу відповідно до сучасних тенденцій національного простору з демократизації й ефективності результатів організаційно-управлінської роботи. Окремі шість чинників та механізми їхньої реалізації ми виокремили в таблиці 1.

Таблиця 1

Чинники та механізми демократизації державно-управлінської діяльності (регіональний рівень)

Чинники	Стан	Механізми
Відкритість і прозорість рішень	Ситуація потребує значного розширення процесів відкритості діяльності	Створення відкритих інформаційних і комунікативних порталів органу влади; процедури винесення на громадське обговорення проєктів рішень; створення групи експертів із окремих стратегій; чітка система врахування громадської думки
Демократизація державного управління	Обмежені канали прийняття колегіального рішення та вибудовування стратегії діяльності; чітка субординація та закритість служби.	Етика поведінки та процедури спілкування і організації командної роботи; експертно-консультативні аспекти розгляду питань території; конкурентність процесів
Оновлення місцевих управлінських еліт	Непропорційність представництва у місцевому органі влади, клановість, порушення демократичних принципів для власних інтересів	Розширення демократичних груп активістів для тісної співпраці всіх представників громади; врегулювання процедур представництва за принципом: «стримування-рівноваги»; конструктивна робота і прозорість процесів діяльності та громадянський контроль за процесами
Підвищення рівня правової та управлінської культури	Проблеми з дотриманням професійної етики (культура спілкування, традиції, навички, норми, відкритість тощо)	Правова освіта, стажування, підвищення кваліфікації, самоосвіта, звітність за результати роботи тощо
Залучення громадян до роботи органів влади	Символічне консультування, громадське обговорення, долучення до вирішення проблем	Залучення громадянських інституцій території; відкритість діяльності перед громадою; громадянська експертиза проєктів і діяльності; комунікативна дія; створення реєстру проєктів і власних ресурсів
Розвиток місцевого самоврядування та самоорганізації населення	Проголошено принципи самоврядування як основи народовладдя	Розвиток громадянського врядування; організаційне становлення старостату і громадського активу округу; сприяння створенню інститутів самоорганізації населення

З огляду на викладене можемо визначити механізми державного управління як способи розв'язання процесу в управлінні; послідовні дії, які базуються на основоположних принципах, функціональній діяльності з використанням певних форм (зміст процесу, взаємодія суб'єктів і об'єктів, єдність діяльності та відносин, функціонування системи/підсистеми) та методів (мета, засоби впливу, ресурси, конкуренція) управління. За сферами діяльності й залежно від засобів механізми можуть бути політичними, економічними, соціальними, організаційними, правовими та комплексними [4, с. 421]. Донині ведеться наукова і суспільна дискусія навколо змістового наповнення концептів демократизації публічного управління, розвитку державної служби та службовця на регіональному рівні. Насамперед необхідно зазначити, що процеси проходження державної служби завжди були закритою темою публічної системи, адже були непублічні змістові складники формування кадрового резерву, вступу на службу, процеси просування по службовій драбині, оцінювання результатів діяльності посадовця, атестація,

періодичність і свобода професійного навчання, механізми припинення служби, винагорода за службу тощо. На окреслені процеси мають вплив як об'єктивні, так і суб'єктивні чинники.

У процесах демократизації державного управління центральним питанням постає людський фактор, який змістовно впливає на тенденції в публічному просторі через індивідуальне ставлення працівника до справи, що в результаті визначає рівень ефективності державно-управлінської діяльності. Необхідно зазначити, що процеси демократизації публічної сфери держави та регіональних структур актуалізуються у зв'язку з інституційними трансформаціями на регіональному й субрегіональному рівнях.

Зважаючи на те, що державне управління під час демократизації постає як соціальний, організаційний і правовий інститут, на який покладено виконання певних суспільних функцій. Наприклад, *по-перше*, як соціальний інститут, який створює відповідні інституційні умови для виконання цільової функції державної служби – служіння суспільству; *по-друге*, як організаційний – ефективна діяльність публічної системи, яка є цілісним соціальним організмом із різновидів служби (державної, муніципальної; мілітаризованої, цивільної; загальної, спеціальної та інших); *по-третє*, як правовий – інституційні умови, які забезпечуватимуть єдність функціонування і регулювання здійснення державної влади та діяльності посадової особи [4, с. 136]. Вищевказане чітко визначає контексти і стратегії діяльнісного підходу до державної служби особистості в публічному просторі демократичного суспільства та визначає суспільні пріоритети.

Зважаючи на те, що регіональний рівень реалізує свої принципи в умовах поєднання державного управління з органами місцевого самоврядування (далі – ОМС), відповідно, взаємодія між посадовцями двох інституцій публічних відносин окреслюється окремими особливостями їхньої організаційно-регуляторної діяльності. Адже серед їхніх ознак постають такі аспекти: 1) поєднання двох інституційних суб'єктів у вирішенні питань адміністративної реформи, яке проявляється в організації управління на регіональному і місцевому рівнях завдяки ефективним механізмам надання громадянам адміністративних послуг; 2) взаємна реалізація перетворень у політичному, правовому, соціально-економічному, судово-правовому та муніципальному просторах регіону; 3) процедури утвердження нових об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) як суб'єктів врядування на території; 4) реальна інституційна спроможність органів місцевої самоорганізації громади (політико-правова, фінансово-економічна, організаційна); 5) нормативне розмежування повноважень і відповідальності між органами державної виконавчої та місцевої влади; 6) інституційність і незалежність служби в ОМС та діяльності відповідних службовців; 7) розвиток стратегічних механізмів держави у муніципальній реформі та зміцненні місцевого врядування; 8) визначення реальних механізмів правового (судового) захисту прав територіальної громади, засад самостійності ОМС та його посадової особи; тощо.

Зокрема, Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (далі – Закон) окреслює те, що одним із основних принципів, на яких побудована служба в ОМС, є «самостійність кадрової політики в територіальній громаді». Відповідно, під час реалізації окресленого повноваження ОМС самостійно визначає перелік структурних підрозділів апарату та виконавчих органів, кваліфікаційні вимоги до посадових осіб апарату та структурних підрозділів ради. Законодавець чітко визначає принципи побудови служби в ОМС як невтручання державних органів у здійснення ОМС та їхніми посадовими особами своїх повноважень з управління службою у своїх органах врядування [5]. Окреслене нормативно відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування. Отже, ОМС згідно з власною фінансовою спроможністю і самостійно затверджують структуру виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів.

Кабінет Міністрів України, який є найвищим органом виконавчої влади, вказує на негативні тенденції у функціонуванні державної служби: 1) «неякісний вступ на державну службу»; 2) «слабку дисципліну і відповідальність»; 3) «незбалансованість кадрових процедур»; 4) старі інструменти «управління людськими ресурсами та навчання»; 5) «незбалансовану систему оплати праці»; 6) високу плинність кадрів і суб'єктивність у просуванні по службі тощо [6]. Окреслені проблеми в сучасних умовах стимулювали початок реформи в державній службі України від центру до регіону/субрегіону. Адже «державні службовці є своєрідним зв'язком між державою та громадянами, держава та їхні службовці повинні бути своєрідним гарантом надання якісних послуг громадянам» [7, с. 41]. Отже, ми підійшли до основоположного концепту публічного простору, професійних якостей державних службовців, які мають показувати приклади функціональності вищого гатунку.

Дослідники зазначають, що найбільшою проблемою кадрової ситуації в державній службі України є недостатній професіоналізм державних службовців. До поняття «професіоналізм», на думку дослідників, входять щонайменше три компоненти: «особисті інтелектуальні й поведінкові якості, якими повинні володіти державні службовці; освітня підготовка; досвід практичної роботи» [8, с. 2]. Необхідно зазначити, що до окресленого можна доповнити концепти: рівень комунікативних вмінь; знання особливостей діловодства та правова культура; розуміння власної місії та повноважень; культура свободи та прагнення до самоосвіти; відповідальність за доручену справу; стійкість від соціальних ризиків (корупції, сприяння у протиправних справах, порушення принципів обмежень); прагнення освітнього і професійного зростання/розвитку тощо.

Результати експертизи свідчать, що професійність державних службовців є актуальним питанням, адже причиною її обмеженості прагнення молоді йти на службу в органи влади регіонального та місцевого рівнів пов'язано з: недостатнім рівнем заробітної плати; відсутністю сталої системи професійно-посадового просування; зниженням престижу державної служби; проблемами з етикою поведінки на службі тощо. Крім того, в Україні склалась тенденція, які пов'язані зі стійкою кадровою ротацією в ОМС після завершення відповідних виборчих кампаній, проблеми з ефективністю діяльності та професійними компетенціями посадовців. Встановлено, що 40 % держслужбовців проходять професійне навчання через різні форми освіти: одноденні або однотижневі курси (за окремою і вузькою темою), що не є глибокою формою підвищення кваліфікації та загального охоплення контингенту. Зарубіжний досвід окреслює основні аспекти забезпечення професійного розвитку державних службовців, що передбачає: 1) регулярне навчання; 2) справедливе оцінювання результатів службової діяльності; 3) мобільність і просування по службі на основі об'єктивних, прозорих критеріїв оцінювання та досягнення позитивних здобутків; 4) здійснення заходів для сприяння доброчесності, запобігання корупції та забезпечення дисципліни на державній службі.

На державному та регіональному рівнях залишаються обмежені публічні дані про державну службу, окрім загальної чисельності державних службовців, які обмеженого змісту і значна частина яких закрыта від громадськості та наукового аналізу. Відповідно, окреслений стан справ не надає можливості здійснювати незалежний прогностичний аналіз системи управління людськими ресурсами в органах регіональної та місцевої влади. На нашу думку, з огляду на зазначене одним із пріоритетів реформи державної служби має стати створення інтегрованої інформаційної бази (відомостей) системи управління персоналом і стандартизація наборів даних, необхідних для здійснення ефективних заходів з управління людськими ресурсами (за віком, статтю, професійними і кар'єрними відомостями, резерв кадрів, періодичного зовнішнього/внутрішнього стажування, підвищення кваліфікації за різними програмами, освіта і самоосвіта, суспільний рейтинг, тощо).

Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки (далі – Стратегія) визначено такі пріоритетні напрями реформування: 1) формування й координація державної політики (стратегічне планування державної політики, змістова якість нормативно-правової бази та державної політики загалом, включно з вимогами щодо формування державної політики на основі ґрунтовного аналізу та участі громадськості); 2) модернізація державної служби та управління людськими ресурсами; 3) забезпечення підзвітності органів державного управління (прозорість роботи, вільний доступ до публічної інформації, організація системи органів державного управління з чітким визначенням підзвітності, можливість судового перегляду або оскарження їхніх рішень тощо); 4) надання адміністративних послуг (стандарти надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне урядування); 5) управління державними фінансами (адміністрування податків, підготовка та виконання державного бюджету, система державних закупівель, внутрішній аудит, облік та звітність, зовнішній аудит) [6]. Ключовим в окресленому, на нашу думку, постає принцип із модернізації державної служби й управління людськими ресурсами, який є основою інституційної спроможності публічної служби та виконання її основних функцій, подолання кризових явищ державної служби та рівня ефективності у служінні народу.

Уряд України окреслив у сфері державної служби такі системні проблеми: *по-перше*, відсутня централізована база даних державних службовців, що ускладнює облік і запровадження сучасних практик управління персоналом; *по-друге*, наявні підходи до визначення посадових обов'язків є формальними, а відсутність методики проведення оцінки та системи класифікації посад створює дисбаланс в оплаті праці; *по-третє*, структура заробітної плати залишається непрозорою, оскільки її варіативний складник становить близько 50 %; *по-четверте*, центральні органи влади переобтяжені питаннями організаційного характеру, які необхідно передати на регіональний і місцевий рівні; *по-п'яте*, відсутні єдині правила/критерії оцінки організаційного забезпечення реалізації державної політики на регіональному/місцевому рівні; *по-шосте*, відсутність єдиних і прозорих правил адміністративної процедури/послуги; *по-сьоме*, неефективність застосування державних електронних реєстрів, їх дублювання, відсутність автоматизованого обміну даними, система ідентифікації користувачів розгорнута частково. Є неврегульовані законодавством питання щодо запровадження системи визначення рівня оцінки користувачами думки щодо задоволеності якістю надання адміністративних послуг [6]. Відповідно, окреслені тенденції призводять до негативних проблем у процесах надання адміністративних послуг, нівелювання якості й ефективності діяльності Центрів надання адміністративних послуг.

Провідники реформи зазначають, що система не позбулася інерції, бюрократичних традицій і бажань керівників підтягнути «своїх» на ключові посади в органи влади, а нові держслужбовці – це люди, які нешаблонно мислять, вміють приймати нестандартні рішення та позбавлені нашої традиції чекати доручення. До змістових змін у системі державної служби долучаються європейські інституції, а саме – Програма підтримки вдосконалення урядування та менеджменту SIGMA, яка стала ключовим партнером у розвитку в сфері публічного адміністрування в Україні. Адже проведені соціологічні дослідження окреслили 44 % опитаних вказали на основну цінність у державній службі [9; 10]. Отже, особливої ваги набувають повні й відкриті відомості про кількісний

та якісний склад державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, адже це є потенціал демократичних змін у регіоні.

На думку дослідників, «людський розвиток має стати ключовим принципом не тільки для діяльності суб'єктів господарювання, але і для органів регіональної влади, що прискорить позитивні соціально-економічні зміни» [11, с. 7]. Аспекти реалізації Стратегії визначили актуальність таких напрямів діяльності ОМС в контекстах євроінтеграції: по-перше, чіткий розподіл повноважень, функцій і відповідальності між органами влади, посадовими особами, створення ефективної системи їхньої підзвітності та взаємодії; по-друге, вдосконалення внутрішньої структури органів влади, забезпечення раціональної побудови та спроможності ефективно виконувати свої функції; по-третє, забезпечення вільного доступу громадянам до публічної інформації про органи й посадових осіб виконавчої влади та їхню діяльність у зручній/зрозумілій формі [12]. Нами проведено моніторинг інформаційно-комунікативних ресурсів ОМС регіону щодо інформування громади та платників податків із питання структури та штатного розпису органів влади, який визначив низку системних прогалин у рівні прозорості діяльності місцевого самоврядування: повнота інформації щодо ОМС; наявність відомостей про посадових осіб та їхніх декларацій; структура органу; відсутня зрозуміла для громадян послідовність інформування; відсутні розділи «до відома громади» та «електронні петиції громадян»; тощо.

На позитивних прикладах організаційної діяльності 71 ОТГ Дніпропетровської області вже реалізовано інформаційно-медійні проєкти: інформування та громадське обговорення окремих питань життєдіяльності громади; реєстрація на прийом та інформаційні запити; формування мережі туристичних маршрутів; відкриття етнічно-культурних сайтів; програма добросусідства; дистанційні платформи формальної та неформальної освіти; надання адміністративних послуг жителям території «Громада в смартфоні»; тощо. Місцева влада регіону веде пошук нових моделей співпраці з громадянами, спрямованих на позитивні зміни у рівному доступі до суспільних інституцій і державних адміністративних послуг на території громади. В окреслених питаннях набуває особливої ваги проблема мобільності та інформаційно-медійної компетентності посадових осіб публічної влади регіонального і місцевого рівнів.

Таблиця 2

Відомості про цифрові канали комунікації ОТГ Дніпропетровської області [13]

№ з/п	Розділи меню сайту ОМС					
	Наша громада	Рада	Новини та події	Громадськості	Діяльність	Оголошення
Зміст розділу	Паспорт Програми розвитку Бюджет План території Закупівлі Заклади та установи Статистика Історична довідка Символіка Контакти	План роботи Керівництво Керівний склад Працівники апарату Депутатські комісії Постанови комісій Склад виконкому Старости Виборча комісія	Новини Події Медіатека	Послуги Е-демократія Публічна інформація	Діяльність ради і виконкому Регуляторна діяльність Програми	Оголошення

Дослідженням комунікативних механізмів демократичних процесів і консультування з громадянами встановлено, що всі ОТГ мають власні цифрові системи комунікації (сайти, сторінки в соціальних мережах, електронні та друковані ЗМІ, традиційні публічні звіти, повідомлення про зібрання громадян тощо), які призначено для громадського ознайомлення та обговорення процесів діяльності місцевої влади, розширення механізмів демократії в суспільній роботі громади з метою почути голос кожного жителя громади та спрямувати зусилля на вирішення проблем території.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отримані результати свідчать про актуальність дослідження проблем демократизації публічного управління та професійного зростання державних службовців у контексті євроінтеграційних процесів України. Оцінка ефективності діяльності соціальної інституції, постає основною публічною проблемою: поглиблення демократичних основ управлінської діяльності; визначення критеріїв оцінювання рівня, якості й повноти надання публічної послуги громадянам; якісні показники залучення громадян до процедури обговорення, прийняття рішення та реалізації планів (комунікативна дія); стратегії саморозвитку та зростання посадовців органів влади; професійний розвиток службовців; публічність відомостей про службу та її ефективність тощо. Адже, беручи до уваги окреслені процеси демократизації регіональної влади, актуалізується питання відповідності змісту та якості публічних послуг, які надалі визначатимуть стратегічну перспективу сталого інфраструктурного розвитку території, успішної реалізації соціальних проєктів, спрямованих на покращення рівня життя для громадян, наближення її ефективного змісту до співучасті і розуміння громадян. Основною запорукою успіху в зміцненні державності, зростанні рівня соціально-еконо-

мічного розвитку регіонів і країни постають загальні процеси залучення громадян до врядування в громадах, що надаватиме, у свою чергу, можливості для повної реалізації основоположних принципів демократії та свободи. На реалізацію відповідних концептів потрібно продовжувати зосередження організаційної та партнерської роботи публічної влади та громадян, які є суб'єктами демократії нової громади в регіоні. Відповідно, окреслені проблеми потребують системного та різнобічного нашого дослідження у процесах Е-демократії, доступу до публічної інформації тощо.

Список використаних джерел:

1. Сербогін С. Мета, завдання та функції державної служби. *Аспекти публічного управління*. № 1 (1) вересень 2013. С. 58–65. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2013_1_12.
2. Сербогін С., Дрешпак В. Концептуальні підходи до формування позитивного іміджу державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування на регіональному рівні. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2012-01\(7\)/12ssmsrr.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2012-01(7)/12ssmsrr.pdf).
3. Бородин Є., Безена І. Марк Е. Генсон про шляхи демократизації та децентралізації публічних інституцій держави. *Публічне управління та митне адміністрування* : науковий журнал. 2019. № 10. С. 100–102. URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2019/3/25.pdf>.
4. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. Ковбасюка, В. Трошинського, Ю. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с. URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Encycloped_vydanniy/14ff57eb-06bd-4b2b-8bfb-ead7f286d5dd.pdf.
5. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
6. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>.
7. Витко Т. Державний службовець в умовах реформування державного управління в Україні. *Аспекти публічного управління*. Т. 6. № 3. 2018. С. 39–47. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2018_6_3_8.
8. Мельников О. Кар'єра в системах державної служби різних країн. *Державне будівництво*. 2008. № 2. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/3/01.pdf>.
9. Ващенко К. Інтерв'ю газеті «День» № 72–73. 2019. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/intervyu-golovni-nacionalnogo-agentstva-z-pitan-derzhavnoyi-sluzhbi-kostyantina-vashchenka-gazeti-den-72-73-2019>.
10. Інституційна спроможність об'єднаних територіальних громад України. Аналітична записка. Київ, 2019. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/475/new_IS.pdf.
11. Дегтярьова І. Принципи нової регіональної політики України. *Теорія і практика державного управління*. 2009. № 3 (26). С. 172–180. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2009_3_27.
12. Сиченко В., Сиченко О. Інтеграційна стратегія впровадження соціальної доктрини в державній політиці Євросоюзу. *Інвестиції: практика та досвід*. *Державне управління*. 21/2013. С. 123–125. URL: file:///C:/Users/%D0%A3%D1%87%D0%B5%D0%BD%D1%8C/Downloads/ipd_2013_21_28.pdf.
13. Децентралізація дає можливості. Дніпропетровська область: формула успіху. URL: <https://decentralization.gov.ua/areas/0562>.

References:

1. Serohin S. (2013) Meta, zavdannia ta funktsii derzhavnoi sluzhby [Purpose, tasks and functions of the civil service]. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. № 1 (1) veresen 2013. S. 58–65. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2013_1_12 [Ukraine].
2. Serohin S., Dreshpak V. (2012) Kontseptualni pidkhody do formuvannia pozytyvnoho imidzhu derzhavnykh sluzhbovtiv i posadovykh osib mistsevoho samovriadvannia na rehionalnomu rivni [Conceptual approaches to the development of a positive image of civil servants and local government officials at the regional level]. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2012-01\(7\)/12ssmsrr.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2012-01(7)/12ssmsrr.pdf) [Ukraine].
3. Borodin Ye.I., Bezena I.M. (2019) Mark E. Henson pro shliakhy demokratyzatsii ta detsentralizatsii publichnykh instytutsii derzhavy [Mark E. Genson on Ways of Democratization and Decentralization of Public Institutions of the State]. *Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia* : naukovyi zbirnyk. 2019. № 3 (22). 290 s. URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2019/3/25.pdf> [Ukraine].
4. Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia. (2010) [Encyclopedic Dictionary of Public Administration] / za red. Yu. Kovbasiuka, V. Troshchynskoho, Yu. Surmina. Kyiv : NADU, 2010. 820 s. URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Encycloped_vydanniy/14ff57eb-06bd-4b2b-8bfb-ead7f286d5dd.pdf [Ukraine].
5. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriadvannia (2020) [About service in local governments]. *Zakon Ukrainy*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> [Ukraine].

6. Deiaki pytannia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy (2016) [Some issues of reforming the state administration of Ukraine]. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24 chervnia 2016 r. № 474-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> [Ukraine].

7. Vytko T. (2018) Derzhavnyi sluzhbovets v umovakh reformuvannia derzhavnoho upravlinnia v Ukraini [Civil servant in the conditions of public administration reform in Ukraine]. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. T. 6. № 3. 2018. S. 39–47. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2018_6_3_8 [Ukraine].

8. Melnykov O. (2008) Kariera v systemakh derzhavnoi sluzhby riznykh krain [Careers in public service systems in different countries]. *Derzhavne budivnytstvo*. 2008. №2. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/3/01.pdf> [Ukraine].

9. Vashchenko K. (2019) Interviu hazeti “Den” [Interview with the Day newspaper] № 72–73. 2019. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/intervyu-golovi-nacionalnogo-agentstva-z-pitan-derzhavnoyi-sluzhbi-kostyantina-vashchenka-gazeti-den-72-73-2019> [Ukraine].

10. Instytutsiina spromozhnist obiednanykh terytorialnykh hromad Ukrainy (2019) [Institutional capacity of the united territorial communities of Ukraine]. Analitychna zapyska. Kyiv, 2019. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/475/new_IS.pdf [Ukraine].

11. Dehtiarova I. (2009) Pryntsyipy novoi rehionalnoi polityky Ukrainy [Principles of the new regional policy of Ukraine]. *Teoriia i praktyka derzhavnoho upravlinnia*. 2009. № 3(26). S. 172–180. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2009_3_27 [Ukraine].

12. Sychenko V., Sychenko O. (2013) Intehratsiina stratehiia vprovadzhennia sotsialnoi doktryny v derzhavni politytsi Yevrosoiuzu [Integration strategy for the implementation of social doctrine in EU public policy]. *Investytsi: praktyka ta dosvid. Derzhavne upravlinnia*. 21/2013. S. 123–125. URL: file:///C:/Users/%D0%A3%D1%87%D0%B5%D0%BD%D1%8C/Downloads/ipd_2013_21_28.pdf.

13. Decentralization makes it possible – Dnipropetrovsk region: a formula for success (2020). [Decentralization provides opportunities. Dnipropetrovsk region: the formula for success]. The site of the Dnepropetrovsk CRMS. URL: <https://decentralization.gov.ua/areas/0562> [Ukraine].

О. П. Борисенко, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

К. О. Чернокалова, аспірант кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

КОМУНІКАЦІЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ

У статті аналізується комунікаційна парадигма взаємин влади й суспільства. Аналізуються основні функції державної комунікації. Розглядаються різні стадії комунікативного процесу. Висвітлюються сучасні підходи у сфері управління політико-комунікативними процесами в органах влади. Звертається увага на ускладнення соціальної структури та зв'язків, збільшення недержавних учасників політичного процесу, формування інфраструктури інформаційного суспільства, а також зростання ролі горизонтальних зв'язків, що вимагають нових підходів в управлінні політичними процесами. Основну увагу наукової статті приділено новим комунікаційним практикам і можливостям їх використання в політичній діяльності, серед яких виділяються технології стратегічного управління і PR-діяльності, технологія краудсорсингу, інтернет-технології, а також мережеві спільноти. Нові інформаційні технології здатні істотно трансформувати сучасні комунікаційні практики органів влади, з одного боку, сприяючи утвердженню жорстких форм влади, заснованих на підпорядкуванні, суб'єктно-об'єктних відносинах. З іншого боку, інформація може бути використана для формування нового образу влади, що отримав у літературі поняття «м'якої влади», використовує «soft-технології».

У сучасних демократичних державах здебільшого взаємодія органів влади з об'єктами соціально-політичного процесу забезпечується шляхом використання інструментів політичної комунікації і вибудовування механізмів зворотного зв'язку. Роль комунікаційних відносин у системі державного управління зростає, а сам комунікаційний складник політичної дійсності змінюється та постійно ускладнюється. Нині в Україні формально закріплені легітимні механізми взаємодії органів влади із суспільством. Однак їхня ефективність постійно ставиться під сумнів як політологами, так і самими об'єктами соціально-політичного процесу. Стратегічні трансформації, що відбуваються нині в політичному житті країни, по зміні курсу політичного і соціально-економічного розвитку припускають і зміну політико-комунікаційного складника політичного процесу. При цьому сама влада на вищому рівні висуває нові вимоги до політичної комунікації органів влади, які полягають у переорієнтації на відкрите обговорення стратегій і напрямів розвитку країни, а також у переході до відкритого й інтерактивного формату взаємодії.

Ключові слова: державне управління, комунікація, зв'язки з громадськістю, державна комунікація, стадії комунікацій.

O. P. Borysenko, K. O. Chernokalova. Communication as a tool of public administration: current trends

The article has an analysis of the communion paradigm in the wins of power and suspense. Analyze the main functions of the sovereign commune. I'm looking at the stage of the communicative process. I look at the right now in the sphere of managing the political and communal processes in the organs in harmony. Respect for the accelerated social structure and sound, for the uncontrolled participants in the political process, the form for the infrastructure and information suspension, and the possibility to manage it more. The main respect for science articles comes from new community practices and opportunities in politics, middle-level technology management, PR-technology, and internet technology, as well as New information technologies and technologies are currently transforming well-established practices of organs of power, from one side, to the assertion of hard forms of power, based on regular, subordinate and regular conditions. From the side, information can be used to formulate a new image of power, having worn in literature the understanding of "my power", and Victor's "soft technology." In modern democratic states, in most cases interaction of authorities with various actors of socio-political the process is ensured by using political communication tools and building feedback mechanisms. The role of communication relations in the public administration system is increasing, and the communication component of political reality itself is changing and constantly complicated.

At present, in Ukraine, the legitimate mechanisms of interaction between government bodies and society are formally fixed. However, their effectiveness is constantly being called into question both by political scientists and by themselves actors of the socio-political process. Strategic transformation occurring now in the political life of the country, by change.

The course of political and socio-economic development also involves a change in the political and communication component of the political process. At the same time, the authorities at the highest level impose new requirements on the political communication of the authorities, consisting in reorienting to an open discussion of strategies and directions of the country's development, as well as in moving to open and interactive interaction format. Under such conditions, the tool of the communicative influence of power will become the most important guarantor of maintaining its legitimacy.

Key words: public administration, communication, public relations, state communication, stages of communication.

Постановка проблеми. Відкритість державної влади є важливою умовою демократизації держави, становлення громадянського суспільства, основою утвердження демократичних норм і правил у відносинах органів влади та громадськості. При цьому слід мати на увазі, що інституалізація демократії вимагає серйозної наукової роботи, а також створення таких умов діяльності органів державної влади, за яких вони будуть мати можливості (організаційні та професійні) здійснювати ефективну комунікацію з громадськістю. Доцільно також згадати, що цей аспект комунікативної взаємодії влади й суспільства, спрямований на формування постійного конструктивного діалогу з метою забезпечення легітимності наявного порядку та надання йому стабільності, практично не досліджений.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема взаємин влади й суспільства хвилювала ще давньогрецьких філософів, ідеї яких потім отримали свій розвиток у працях Н. Макіавеллі, Ж.-Ж. Руссо, Т. Гоббса, Дж. Лока та інших мислителів. Активна дискусія на цю тему відбувалась у межах теорій масового суспільства (Г. Лебон, Г. Тард, Х. Ортега-і-Гассет, К. Маннгейм, Г. Блумер та інші). Крім того, взаємини в системі «керуючі – керовані» активно обговорювалися і під час дискусій про громадянське суспільство, які в 90-х роках ХХ століття знову активізувалися на хвилі демократичних перетворень у колишніх соціалістичних країнах. Усе це говорить про досить високий інтерес до проблеми побудови діалогу між владою й суспільством, а також його інформаційного складника. Для дослідження питань, що стосуються теорії комунікації в сфері державного управління, необхідно узагальнити потенціал багатьох наук і вивчити можливості використання їх у державно-управлінській діяльності країн пострадянського простору.

Найцікавішою в межах комунікаційного підходу до обґрунтування влади видається онтологічна концепція Х. Арендт, яка зводиться до того, що політика – це дія на основі переконання. Ексклюзивність учасників політичної комунікації виражається в їхній свободі та рівності. Відповідно, для збереження балансу суспільних відносин і сам інститут влади має відповідати здатності діяти гуманно, спільно і в згоді одне з одним. На думку Х. Арендт, влада – це не власність або властивість окремого суб'єкта, а багатостороннє інституціональне спілкування. Влада виникає тільки тоді, коли в індивідів з'являється потреба об'єднатися, жити і діяти в згоді. Інакше кажучи, необхідність у соціальному консенсусі вступає в пряму залежність з характеристиками життєздатності державного апарату [1, с. 34].

Метою статті є спроба проаналізувати комунікативні теорії і можливість їх використання в сфері державного управління. У сучасних умовах одним із актуальних питань побудови демократичного суспільства є питання комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю, яке, у свою чергу, не тільки може сприяти політичній стабільності суспільства, а й надасть можливість органам влади спільно з громадськістю вирішувати питання управління державою.

Виклад основного матеріалу. Державна комунікація покликана виконувати таку низку функцій:

- консервативну, спрямовану на збереження статус-кво державної системи, що сприяє стабільному існуванню соціального організму;
 - координуючу, покликану забезпечувати координацію владних впливів суб'єкта управління відповідно до параметрів об'єкта управління, і їх можливими змінами;
 - інтегруючу, пов'язану зі здійсненням такої державної політики, яка б враховувала інтереси всіх елементів суспільної системи, сприяла виробленню і прийняттю узгоджених управлінських рішень;
 - мобілізаційну, спрямовану на забезпечення легітимності чинного громадського порядку, отримання підтримки та схвалення суспільства з приводу прийнятих управлінських рішень;
 - соціальну, пов'язану зі засвоєнням у процесі інформаційного обміну соціально-політичних норм, цінностей і традицій держави, підвищенням рівня політичної компетентності громадян.
- Систематизуючи теорії масової комунікації, Д. Макквейл виділяє чотири види зазначених теорій:
- соціологічні (пояснюють природу масового спілкування);
 - нормативні (вивчають можливі впливи медіа, як вони можуть діяти на суспільство залежно від виду політичної системи й державного управління);
 - прикладні (знання практиків);
 - теорії здорового глузду (системи знань людей про медіа, їхній досвід спілкування зі ЗМІ).

Як відомо, важливим складником комунікації є інформація. Управління та інформація повинні бути тісно пов'язані між собою. Інформація – це інтерпретація даних, це основа діяльності кожної організації.

Інформаційні потоки є важливим фактором еволюції світоглядних процесів. Звідси в процесі генези комунікативних теорій можна простежити три стадії розвитку комунікацій: міжособистісна комунікація (розмова, листи, телефон), медійна комунікація (газета, радіо, телебачення), інтернет-комунікація.

Перша стадія розвитку комунікацій – міжособистісна комунікація. Безпосередньому контакту як методу комунікації віддає перевагу більшість людей. Вони обирають саме цей спосіб спілкування. Найціннішим, на нашу думку, є цей метод у державному управлінні під час управління проектами. Недоліком цього методу є необхідність організації зустрічей, що часом буває складно, коли сторони перебувають у віддалених одне від одного місцях і потребують додаткових витрат. Як наслідок, процес прийняття рішень втрачає оперативність.

Телефонна розмова є необхідним і важливим методом комунікації в державному управлінні. Телефонна розмова найчастіше відбувається між двома людьми, хоча можуть бути й телефонні збори під час аудіо- чи відеоконференції. Телефони найбільш корисні, коли необхідна швидка комунікація, термінове ухвалення рішення або якщо між співрозмовниками велика відстань. Незважаючи на численні переваги телефонних розмов, слід зазначити, що складно організувати телефонні переговори для великої кількості людей. Поширеним методом у державному управлінні є листування як офіційна форма комунікації. Оптимальним став цей метод із введенням цифрового підпису. Привабливою для державного управління є теорія дифузії інновацій. Відповідно до цієї теорії, в розробленні якої брали участь такі вчені, як Г. Тард, Е. Роджерс, А. Бандура, будь-яка інновація (нова ідея, технологія, нові знання, нова поведінка тощо) поширюється в суспільстві, як крива, яку можна описати так: спочатку кілька індивідів беруть нову ідею, потім інновація поширюється серед більшої кількості індивідів, і, нарешті, темп поширення падає.

На думку Е. Роджерса, на швидкість процесу впровадження нововведень і змін впливають п'ять факторів, зокрема такі: переваги нововведення перед традиційним, сумісність «нового» з наявною системою (цінностями, досвідом, потребами й так далі), складність або простота нововведення для розуміння; можливість апробації (експериментального додатки), комунікативність нововведення (легкість поширення між співробітниками) [2, с. 11].

Друга стадія розвитку комунікацій – медійна комунікація, спілкування з використанням засобів масової інформації. Поширеними методами інформування про діяльність органів державної влади є інформування через газети, радіо, телебачення. Їх використовують найчастіше тоді, коли є потреба ознайомлення з інформацією великої групи споживачів. Друга світова війна змусила вчених в 1940–1950-х роках переглянути теорію сильного впливу медіа. Проаналізувавши ефективність комунікаційних кампаній, вчені визнали їх не досить ефективними й запропонували теорію двоступеневого впливу. П. Лазарсфельд і його колеги дійшли висновку, що міжособистісна комунікація поряд із впливом лідерів громадської думки повинна бути опосередкована зв'язком між масою і медіа.

Прийнятною для державного управління є теорія Г. Лассвелла. Американський політолог і дослідник пропаганди Гарольд Лассвелл запропонував лінійну модель спілкування, яка стала класичним зразком досліджень масової комунікації. Відповідно до цієї моделі визначаються: 1) комунікатор (інстанція, організуюча і контролює процес масової комунікації); 2) повідомлення (контент-аналіз); 3) технічні засоби; 4) аудиторія (її кількісно описувані соціальні та соціально-психологічні характеристики; 5) результати (зміни у свідомості аудиторії).

Третя стадія розвитку – інтернет-комунікація. Нова комунікаційна система, як зазначає М. Кастельс, значно послаблює символічну владу традиційних відправників повідомлень. «Мережева комунікація ефективніша, ніж вплив віддаленого харизматичного авторитету за особистих контактів». Роль традиційних соціальних спільнот у масових комунікаціях стала зменшуватися. Новітні комунікаційні технології створюють принципово інше, невідоме раніше співвідношення «глобальний простір – час», локальний, обмежений простір буквально стає світовим, а конкретний час набуває відносного характеру. Звичайний комунікативний процес у державному управлінні має пірамідальну форму, на вершині якої є джерело інформації, а в основі – безліч реципієнтів. В умовах нових інформаційних технологій в Інтернеті, навпаки, все більше стає тих, хто посилає інформацію, і все менше тих, хто її чує. Коли в аудиторії всі починають говорити, піднімається неймовірний шум, який порушує процес нормального обміну інформацією.

Аналогічним способом гігантська кількість інформації, яка циркулює в комп'ютерних мережах, може викликати стреси, породжені нервовим перевантаженням, а також почуття, відчуження, пов'язане з явищем, званої психологами «інформаційним перевантаженням» або «інформаційним шоком» (info-shock). Це зумовлено тим, що здібності людини отримувати інформацію різко розширилися і людство все більше ризикує зазнати «інформаційного перевантаження». Одночасно окреслилася тенденція зростання числа інтерактивних мережевих спільнот і числа користувачів, які займають в Інтернеті активну комунікаційну позицію. Число ступенів комунікативної свободи, безумовно, зростає. За наявності досить невеликих ресурсів будь-який користувач може включитися в життя майже безмежної кількості віртуальних спільнот. Зростає і кількість людей, включених в активні форми соціальної поведінки в мережі. Влада змінює стиль спілкування з впливу на діалог, з ієрархічної підпорядкованості – на горизонтальну комунікацію. Відповідно, встановлюються нові типи і моделі відносин.

У багатьох країнах світу зроблено успішні спроби організувати населення в мережі в межах структур місцевого самоврядування. В. Дзюндзюк наводить таку класифікацію мережевих співтовариств, зокрема: співдружності інтересів, ігрові співдружності; географічні співдружності, співдружності взаємин, які сформовані навколо певного життєвого досвіду, комерційні співдружності, віртуальні держави. Особливий інтерес для державного управління становлять останні, адже віртуальні держави мають практично всі атрибути державності (герб, прапор, уряд, закони тощо), за винятком території. Така держава має навіть владу у вигляді модератора. Соціальні рухи в мережевому суспільстві трансформуються в так званий «флешмобінг», який є ефективною технологією організації громадських об'єднань і рухів у реальному просторі за допомогою віртуальних ресурсів. [3, с. 104].

Нові технології створюють нові можливості, розширюючи ступені свободи кожної окремої людини. Тому в межах сучасних теорій масової комунікації істотний дослідний акцент робиться на ролі нових засобів комунікації.

Наприклад, в управлінні PR-комунікаціями в органах влади можна виділити кілька напрямів. По-перше, формування інформаційного та політико-комунікативного поля, визначення форм і методів взаємодії з учасниками політичного процесу. Ця взаємодія може бути як публічною, так і непублічною; у межах сформованих інститутів, а також у межах неформального спілкування. По-друге, формування порядку денного питань соціального, економічного і політичного розвитку, щоденна діяльність органів влади з інформування громадськості та трансляції прийнятих рішень. По-третє, взаємодія з питань вироблення політичного курсу.

Технологія спільного вироблення політичного рішення владою і суспільством може бути втілена в практиці краудсорсингу, особливістю якого є використання ресурсу громадськості як експерта щодо формулювання потреб, у визначенні ефективних управлінських практик. Інформаційно-технологічні досягнення висунули на перший план електронні ЗМІ, виникнення діалогових способів політичної комунікації, формування «електронних спільнот», що перевели політичну сферу на новий рівень, «online-політику». За допомогою інтернет-технологій широкий прошарок населення може брати участь у політичному житті, комунікувати з владою з різних питань і брати участь в обговоренні та реалізації владних рішень. Інтернет впливає на політику і в «офлайн»-просторі: найбільш активна частина суспільства перемістилася в інтернет-простір, а контент традиційних ЗМІ багато в чому вже визначається онлайн-процесами. В Україні онлайн-технології набувають усе більшого визнання й поширення як ефективний метод політичних кампаній, інформаційного каналу влади і суспільства, а також як засіб політичної боротьби. Можна констатувати, що нові інтернет-технології міцно увійшли в політичну практику й стали предметом вивчення політології. Політичний інтернет-PR (або web-PR) можна визначити як «процес двосторонньої комунікації за допомогою інформаційно-комунікаційної громадської мережі електронного Інтернет між суб'єктом політики й користувачем мережі, метою якого є популяризація та впровадження політичних програм та ідей. Методи політичного інтернет-PR різноманітні. Засоби масової інформації, одні з перших, хто усвідомив переваги і можливості Інтернету, формують віртуальну стрічку новин і створюють альтернативне масмедійне середовище з великими можливостями, ніж у традиційних ЗМІ. Політичні блоги і форуми дають можливість ініціювати і моделювати в необхідному ключі дискусію. Найбільш ефективні політичні web-сайти, тому що дають змогу розмістити необхідний обсяг політичної інформації, вести інтерактивні способи взаємодії з громадськістю. Нарешті, в політичній практиці спостерігаються банерна, контекстна і текстова реклами інтернет-комунікації, які зумовили появу принципово нових суб'єктів публічної політики у вигляді локальних структур – ком'юніті (community) або мережеві спільноти – це відносно стійкі групи людей, що взаємодіють за допомогою мережі Інтернет і що володіють спільністю інтересів і здійснюють діяльність у віртуальному просторі. Мережеві технології формують «Open Space» – відкритий простір, «в якому відкриваються нові можливості для розвитку громадянського суспільства, подолання особистісної ізоляції громадян, фрагментації суспільства, ангажованості органів державної влади [3, с. 155].

Нові інформаційні технології здатні істотно трансформувати сучасні комунікаційні практики органів влади, з одного боку, сприяючи твердженням жорстких форм влади, заснованих на підпорядкуванні, суб'єктно-об'єктних відносинах. З іншого боку, інформація може бути використана для формування нового способу влади, який отримав у літературі поняття «м'якої влади», що використовує «soft-технології». Відповідно, в комунікаційній практиці функціонування сучасної держави можна виділити дві моделі управління, що мають істотну відмінність у принципах взаємодії зі суспільством: управління, засноване на переконанні, друге – на примусі. Переконання в управлінській практиці здійснюється на основі впливу і технологій маніпулювання суспільною свідомістю. В цьому випадку владою використовуються «soft-технології» для взаємної комунікації з представниками цільових аудиторій, двосторонню діалогову комунікацію на основі чітких і ефективних механізмів вибудовування зворотного зв'язку, а також більш інтерактивним характером взаємодії. Другий тип управління, заснований на примусі, пов'язаний із поняттям влади в його класичному варіанті, на «легітимному насильстві». Подальше збільшення, закритість і непрозорість процедур влади в сукупності зі всебічним контролем влади над джерелами і змістом інформації, що циркулює в політико-комунікативному просторі, призводять до встановлення тотальної цензури. Комунікація розглядається як елемент нагляду за громадянами [4, с. 28]. Суспільство все більш виключається з діалогу, владі вигідно поляризувати суспільство, розділене на фронти, в цій моделі процес комунікації залишається і закріплюється як односпрямований від влади до суспільства, активно розвиваються технології політичної реклами, пропаганди. Обидва типи управління поширені в політичній практиці та можуть бути умовно позначені як демократичний і авторитарний тип управління.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Підбиваючи підсумки, можна стверджувати, що для несформованого інформаційного суспільства потрібно створення мережевих управлінських інститутів, які дають змогу проводити державну політику на якісно новому рівні. Такими соціальними інститутами державного управління може служити інтернет-представництво органів влади. За умови збільшення рівня інформатизації суспільства органи влади здатні істотно знизити витрати на бюрократичний апарат, домог-

тися поліпшення надання державних послуг і здійснити інституційні реформи в галузі державного управління з урахуванням мережевого характеру трансформації сучасних спільнот. Отже, в процесі розвитку комунікативних теорій можна простежити три стадії розвитку комунікацій: міжособистісну комунікацію, медійну комунікацію, інтернет-комунікацію. Проведений аналіз свідчить про те, що нині вже сформувалася потреба в створенні діалогової моделі комунікації між державою та суспільством, усвідомлення якої характерно для всіх основних її учасників: чиновників, журналістів і самого населення.

Сучасне розуміння політичного управління полягає в стиранні кордонів між державою і громадянським суспільством, вертикальній і горизонтальній комунікації, зміщенні ролі органів влади в політичному процесі від моделі домінування до партнерських відносин з інститутами громадянського суспільства. Віртуальний простір надає можливості використання традиційних методів політичного PR, а також нові технології прямого впливу на цільову аудиторію. Сьогодні основний фактор політичного процесу – нові інформаційні технології, здатні істотно трансформувати сучасні владні практики і привести до розвитку нових форм державної комунікації. Необхідним стає створення механізмів взаємодії влади та суспільства на основі конструктивного діалогу, технологій, спрямованих на пошук компромісів і солідарне вирішення конфліктів. Саме цими принципами в побудові комунікаційної політики слід керуватися політичній еліті для збереження стабільності наявної політичної системи. Отже, спільним знаменником нової ідеології публічного управління повинна стати теза про те, що в сучасних умовах ефективність вирішення суспільних завдань визначається побудовою міцного комунікаційного мосту між державою зі суспільством. За таких умов інструмент комунікативного впливу влади стане найважливішим гарантом збереження її легітимності.

Список використаних джерел:

1. Брайант Дженнингз, Томпсон Сузан. Основы воздействия СМИ. Москва : Издательский дом «Вильямс», 2004. 432 с.
2. Гнатюк О.Л. Из истории американской коммуникологии и коммуникативистики. *Актуальные проблемы теории коммуникации* : сб. научн. трудов. Санкт-Петербург : Изд-во СПбгпу, 2004. С. 11–20.
3. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства : навч. посіб. / за ред. Ю.П. Сурміна, А.М. Михненко ; авт. кол.: Сурмін Ю.П., Михненко А.М., Крушельницька Т.П. та ін. Київ : НАДУ, 2011. 388 с.
4. Основні засади діяльності прес-служб органів державної влади та місцевого самоврядування: світовий та український досвід: наук.-метод. видання / за наук. керівн. О.С. Поважного. Донецьк : Донецький держ. ун-т управління, 2011. 107 с.
5. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_35409

References:

1. Brajant Dzhennings, Tompson Suzan (2004) *Osnovy vozdejstviya SMI* [The basics of media exposure] Izdatelskij dom "Vilyams". Moscow. 432 p. [Russia]
2. Gnatyuk O.L. (2004) *Iz istorii amerikanskoj kommunikologii i kommunikativistiki* [From the history of American communicology and communication: Harold Lasswell]. Journal *Aktualnye problemy teorii kommunikacii* [Actual problems of the theory of communication]: Publishing house of St. Petersburg State Pedagogical University, San Petersburg. P. 11–20. [Russia].
3. Edited by Surmina Yu.P. (2011) *Vzayemodiya organiv derzhavnoyi vladi ta gromadyanskogo suspilstva* [Interaction between public authorities and civil society] NADU, Kyiv. 388 p. [Ukraine].
4. Edited by Povazhnogo O.S. (2011) *Osnovni zasady diyalnosti pres-sluzhby organiv derzhavnoyi vladi ta miscevogo samovryaduvannya: svitovij ta ukrajinskij dosvid* [Basic principles of activity of press-services of state authorities and local self-government: world and Ukrainian experience]. Donetsk. 107 p. [Ukraine].
5. VRU (2011) *Pro dostup do publichnoyi informaciyi* : Zakon Ukrayini [On Access to Public Information: Law of Ukraine]. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_35409 (Accessed 31 Mar 2020).

Ю. В. Дмитрієв, кандидат наук з державного управління,
помічник-консультант народного депутата України

МОНІТОРИНГ СПОСОБУ ЖИТТЯ ПУБЛІЧНИХ ОСІБ ЯК ОДИН ІЗ МЕХАНІЗМІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті досліджено основні підходи щодо механізмів моніторингу способу життя публічних осіб, надано власне бачення прийняттого для України механізму такого моніторингу, визначено його місце в системі державного управління, розкрито його зміст і сутність. Зокрема, у статті обґрунтовано мету моніторингу способу життя, яка полягає у встановленні відповідності (або невідповідності) доходів та їхніх джерел витратам публічної особи та членів її сім'ї. Розглянуто такі механізми моніторингу, як кабінетне дослідження, польове дослідження та комбінована або змішана форма цих досліджень. Науково обґрунтовано необхідність використання в Україні саме змішаної форми моніторингу способу життя публічних осіб, розкрито її зміст і послідовність застосування. Розглянуто експертні та наукові засади щодо визначення складників (заходів) механізму моніторингу способу життя публічних осіб, узагальнено та запропоновано власний підхід щодо необхідності змін антикорупційного законодавства задля забезпечення ефективності й достовірності такого моніторингу. Наприклад, у дослідженні запропоновано внесення змін до антикорупційного законодавства з метою розширення кола суб'єктів моніторингу шляхом додавання близьких осіб публічної особи, а саме – батьків, братів, сестер і внуків, родичів одного із подружжя тощо. Рекомендовано внесення змін до законодавства з метою надання Національному агентству з питань запобігання корупції прямого доступу до банківської інформації суб'єкта моніторингу та членів його сім'ї. Також наголошено на необхідності законодавчого обмеження готівкового обігу видатків суб'єкта моніторингу певним невеликим їхнім розміром. Досліджено інші загальноорганізаційні механізми моніторингу способу життя публічної особи. Розглянуті у статті зміни антикорупційного законодавства будуть сприяти ефективному та достовірному моніторингу способу життя публічної особи, а отже, й запобігання корупційним правопорушенням.

Ключові слова: корупція, моніторинг способу життя, механізм, публічна особа, антикорупційне законодавство, державне управління.

Yu. V. Dmytriyev. Monitoring the lifestyle of public persons as one of the methods to prevent corruption in the public administration system

The basic approaches to the mechanisms of monitoring the lifestyle of public persons, particular vision of the mechanism of such monitoring, acceptable to Ukraine are presented in this article. The article identifies its place in the public administration system, reveals its content and essence. In the article grounded purpose to monitoring of lifestyle, which is to determine conformity (or non conformity) of profits and their sources the charges of public person and its family members. Such mechanisms of monitoring are considered as, office research, field research and combined or mixed form of these researches. Scientific grounded necessity of using in Ukraine exactly of the mixed form of monitoring the lifestyle of public persons, its maintenance and sequence of application is exposed.

The study incorporates expert and scientific basis on defining the constituent (measures) of the mechanism of monitoring the lifestyle of public persons. One may observe generalization and initiation of a particular approach to the necessity of changes of anti-corruption legislation in order to ensure the effectiveness and reliability of such monitoring. Thus, in research, making alteration is offered in an anticorruption legislation with the purpose of expansion circle of monitoring subjects, by addition of near persons of public person, namely parents, brothers, sisters and grandchildren, relatives of one, from the married couples and others like that. It is recommended to amend the legislation to provide the National Agency on Corruption Prevention with direct access to the banking information of the subject monitoring and its family members. It is also marked the necessity of legislative limitation of available appeal of charges of monitoring subject to a certain small amount. Other general organizational mechanisms of monitoring the lifestyle of public persons have been investigated. The changes of anticorruption legislation considered in the article will be instrumental in the effective and reliable of monitoring the lifestyle of public persons, and consequently to prevention corruption offence.

Key words: corruption, lifestyle monitoring, mechanism, public persons, anticorruption legislation, public administration.

Постановка проблеми. Сьогодні корупція в Україні залишається першочерговою проблемою для демократичного й економічного розвитку нашої держави, залучення іноземних інвестицій, запровадження міжнародних стандартів державного управління. Часті зміни політичного курсу та національної ідеології в суспільному житті країни, постійне реформування інститутів державного управління, пошук найкращих законодавчих варіантів вирішення економічних проблем і правових колізій жодним чином не сприяють запобігання цього явища або уповільненню його розвитку та модернізації.

Великий запит суспільства на вирішення цієї проблеми вимагає від усіх інститутів державного управління негайного вжиття системних і послідовних заходів щодо спільного подолання цього ганебного явища.

В Україні вже довгий час законодавчо проголошено досить ефективний антикорупційний механізм фінансового контролю за діяльністю державних службовців – моніторинг способу життя суб'єктів декларування. Наприклад, стаття 51 Закону України «Про запобігання корупції» визначає, що Національне агентство з питань запобігання корупції здійснює такий моніторинг із метою встановлення відповідності рівня життя публічних осіб наявним у них та членів їхньої сім'ї майну й одержаним ними доходам. Цією ж нормою передбачено, що порядок здійснення такого моніторингу мав би визначатися Національним агентством [1].

Проте такий порядок не розроблено та, як наслідок, не впроваджено. Також, на жаль, відсутнє законодавче й наукове визначення можливих механізмів моніторингу та засобів його здійснення. Отже, вважаємо, що одним із основних завдань державної антикорупційної політики в Україні має стати негайне створення та впровадження дієвої системи моніторингу способу життя публічних осіб, про що також наголошувалося нашими західними партнерами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковий доробок із розгляду проблем моніторингу способу життя певних категорій державних службовців досить обмежений і містить роботи таких учених, як М. Смух [2], С. Люлько [3], І. Печенкін [4], та деяких інших. Проте праці цих учених насамперед присвячені дослідженням щодо визначення самого поняття «моніторинг способу життя суб'єктів декларування» та можливих особливостей його застосування у правоохоронній сфері.

Водночас спеціальні наукові дослідження щодо розгляду механізмів здійснення моніторингу способу життя, меж його застосування в системі державного управління, розкриття змісту та засобів цього процесу комплексно не проводилися.

Метою статті є розгляд наукових і теоретичних підходів щодо сутності механізмів моніторингу способу життя публічних осіб, розроблення та впровадження практичних заходів такого моніторингу та послідовність їх застосування, надання пропозицій щодо законодавчого вдосконалення системи моніторингу у сфері державного управління.

Виклад основного матеріалу. Загальнопоширена думка, що корупцію в країні можливо подолати лише репресивними методами, на практиці не знаходить свого підтвердження. Сьогодні в Україні створена значна кількість державних органів, зокрема й правоохоронних, покликаних запобігати та протидіяти корупції в системі державного управління, проте рівень корупції в нашій країні залишається вкрай високим.

Наприклад, згідно з даними рейтингу світового Індексу сприйняття корупції CPI 2019 року, який у січні 2020 року презентувала неурядова міжнародна організація «Transparency International Україна», наша держава посіла 126 місце зі 180 позицій, отримавши лише 30 балів зі 100 можливих. «Колегами» України за ганебним антикорупційним індексом є Киргизстан, Джибуті, Гвінея та Лаос [5].

Водночас уже понад п'ять років у системі державного управління закладено такий антикорупційний механізм фінансового контролю, як моніторинг способу життя суб'єктів декларування, що міг би за послідовного застосування запобігти скоєнню корупційних правопорушень із боку публічних осіб, сприяв би їхній доброчесності та прозорості діяльності. Проте механізм його впровадження уповноваженими державними органами у сфері протидії корупції досі не розроблено, натомість громадськістю він застосовується не завжди послідовно, а іноді й без правового аналізу та всебічного розгляду.

Слушне визначення терміна «спосіб життя» в загальному розумінні надано Т. Коломоєць і С. Кушніром, під яким науковці розглядають факти, які вказують на те, як особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, живе з розрахунку використання тих коштів, які отримує за реалізацію та захист публічних інтересів під час виконання своїх службових повноважень, і чи не використовує вона переваги публічної служби для задоволення своїх приватних інтересів або ж приватних інтересів осіб, безпосередньо пов'язаних із нею [6]. При цьому мету моніторингу способу життя публічних осіб науковці бачать у встановленні узгодженості доходів (джерел таких доходів) особи з тим, які витрати вона використовує для свого приватного життя та приватного життя осіб, із нею пов'язаних.

Досліджуючи механізми досягнення прийнятої нами мети моніторингу способу життя публічних осіб науковці та експерти пропонують широке коло практичних заходів, які мають організаційний, аналітичний, пошуковий, спостережний та іноді навіть освітній характер. Проте більшість цих заходів передбачає вжиття заходів, що безпосередньо пов'язані з обмеженням прав і свобод громадян, гарантованих Конституцією України, а отже, не можуть бути законно використані громадськістю та органами державної влади, не наділеними правоохоронними функціями.

Наприклад, С. Люлько бачить моніторинг способу життя в контексті Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» як комплекс оперативних заходів, пов'язаних із отриманням інформації: про доходи й витрати суб'єкта перевірки та членів його сім'ї як на території України, так і за її межами; про кількість, тривалість і вартість виїздів за кордон суб'єкта перевірки та членів його сім'ї для відпочинку чи подорожей; про наявність майна й банківських рахунків суб'єкта перевірки та членів його сім'ї тощо [3].

Досліджуючи здійснення моніторингу способу життя співробітниками Національного агентства з питань запобігання корупції, А. Приходько рекомендує їм проводити раптові перевірки житла й іншого майна суб'єкта

декларування та членів його сім'ї на відповідність їхньої інформації, що міститься в його деклараціях. При цьому задля законності проведення таких перевірок науковець пропонує, щоб кожна особа під час набуття статусу суб'єкта декларування надавала письмову згоду на проникнення до її житла з метою перевірки способу та рівня життя особи з відомостями, які вона декларує [7].

Сьогодні міжнародні експерти пропонують Україні три загальноновизнані механізми моніторингу способу життя публічних осіб, які ефективно використовуються в більшості країн задля запобігання корупції, серед яких визначають такі: а) «кабінетне дослідження», сутність якого полягає в перевірці, порівнянні інформації, наданої особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у деклараціях із відомостями з «відкритих джерел» щодо способу життя особи (іноді цей механізм також називають «аналізом документів», «документальною перевіркою відомостей»); б) спостереження на місці («польове дослідження»), яке полягає у візуальному огляді, «відкритому огляді на місці», спостереженні за «конкретним об'єктом доходу, майном чи витратами, які можуть бачити будь-який громадянин, у публічному просторі», що дає змогу з'ясувати, чи суперечить реальний спосіб життя особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, задекларованим нею відомостям; в) «комбінована» або «змішана» форма, яка передбачає поєднання як «кабінетного дослідження», так і «польового дослідження», тобто документальна перевірка й аналіз у поєднанні зі спостереженням на місці [8].

На нашу думку, використання саме «змішаної» форми моніторингу способу життя публічних осіб було б найбільш ефективним у нашій країні. В умовах існування сучасної правової системи в Україні отримати достовірні відомості про доходи, майно та інші активи суб'єктів декларування та членів їхньої сім'ї не завжди видається можливим унаслідок відсутності або неналежного функціонування реєстрів відкритих даних, своєчасності та повноти внесення відомостей до них, наявності необмеженої банківської та комерційної таємниці тощо. А отже, задля отримання достовірних даних щодо результатів моніторингу способу життя публічної особи повинно бути обов'язково застосовано спостереження на місці («польове дослідження»).

За загальним міжнародним стандартом «польове дослідження» пов'язане зі спостереженням за поведінкою відповідної особи та осіб, пов'язаних із нею, за її (їхнім) майном, із використанням фото- та відеозаписів, загальнодоступних служб цифрової картографії для виявлення місця розташування майна, фіксуванням результатів такого спостереження. Водночас в Україні форми та методи такого спостереження можуть відрізнятися від загальноприйнятих у світі, і зумовлено це нашими законодавчими обмеженнями та залежить від суб'єкта, що здійснює моніторинг.

Проте запровадження Національним агентством із питань запобігання корупції, як центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, запропонованої нами «комбінованої» або «змішаної» форми моніторингу способу життя публічних осіб, безумовно, потребує законодавчого врегулювання та внесення змін до чинного антикорупційного законодавства.

По-перше, сьогодні Закон обмежує здійснення заходів моніторингу способу життя лише стосовно самого суб'єкта – публічної особи та членів його сім'ї. При цьому перелік членів сім'ї чітко регламентований самим Законом, який до них у загальному порядку відносить подружжя, неповнолітніх дітей та осіб, які спільно проживають і мають взаємні права й обов'язки із суб'єктом моніторингу [1]. Проте, як свідчить «корупційна практика» в Україні, суб'єкти моніторингу добре обізнані з нормами антикорупційного законодавства та все частіше залучають до своїх об'єктів близьких осіб, які не є членами їхніх сімей у розумінні Закону. Наприклад, корупційне майно та активи все частіше реєструються ними на своїх батьків, рідних братів і сестер, нібито колишнього члена подружжя, а видатки від їхнього імені найчастіше вчиняються господарськими товариствами, опосередковано бенефіціарами яких вони є. За таких умов необхідно внести зміни до Закону України «Про запобігання корупції», надавши можливість проведення моніторингу способу життя не лише стосовно публічних осіб, але й їхніх близьких осіб, до яких, зокрема, законодавство відносить батька, матір, вітчима, мачуху, пасинка, падчерку, рідного та двоюрідного братів, рідну та двоюрідну сестер, зятя, невістку, тестя, тещу, свекра, свекруху та інших.

По-друге, проведення дієвого моніторингу способу життя безпосередньо пов'язано з аналізом і документальною перевіркою руху грошових коштів на банківських рахунках суб'єкта декларування та членів його сім'ї. Водночас уповноважений суб'єкт такого моніторингу – Національне агентство з питань запобігання корупції, досі не має прямого доступу до банківських даних, а отже, позбавлений можливості повно й оперативно здійснювати такий моніторинг. На важливість і необхідність надання Національному агентству доступу до банківської інформації суб'єкта моніторингу вказується у рекомендаціях для України міжнародних антикорупційних експертів [8]. Наприклад, фахівці ООН зазначають, що слід спростувати поширюваний міф про те, що згідно з нормами в галузі прав людини доступ до банківських даних обов'язково вимагає санкції прокуратури чи суду. Крім того, законодавством України вже передбачено доступ до інформації, що становить банківську таємницю, для окремих органів без дозволу суду (хоча лише в частині інформації про фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб). Отже, на нашу думку, необхідне внесення змін до Закону України «Про банки і банківську діяльність» задля надання Національному агентству з питань запобігання корупції доступу до банківської інформації

суб'єкта моніторингу та членів його сім'ї в обсязі, необхідному та достатньому для проведення моніторингу способу їхнього життя.

По-третє, нині проведення такої форми моніторингу способу життя, як «кабінетне дослідження», зумовлює обов'язкове вивчення та аналіз усіх видатків суб'єкта моніторингу та членів його сім'ї. Зокрема, до таких видатків, окрім загальновідомих – придбання майна й активів, може бути також віднесено: грошові кошти, витрачені для виїзду за кордон; грошові кошти, витрачені на хобі, розваги, медичне обслуговування та навчання; грошові кошти на придбання коштовних речей; грошові кошти, витрачені на обслуговуючий персонал, особисту охорону, участь у спортивних змаганнях; зобов'язання за кредитами чи боргами тощо. Водночас загальною проблемою моніторингу цієї категорії видатків є неможливість достовірного встановлення факту їхнього здійснення, а отже, й визначення їхнього розміру. На наше переконання, зумовлено це насамперед безготівковою формою розрахунків та укладанням простих цивільних договорів – в усній формі. Отже, задля прозорості діяльності публічних осіб пропонуємо обмежити громадянам готівковий обіг сумою, наприклад, у 20 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня поточного року, що дасть змогу забезпечити проведення ефективного та повного моніторингу способу життя. Зміни до чинного законодавства з цього питання фінансового контролю, загалом, безумовно, будуть позитивно сприяти запобіганню корупційних правопорушень, адже повністю виключають бажання та можливість неконтрольованого витрачання суб'єктами грошових коштів, отриманих нечесним шляхом.

Не менш важливими заходами із запровадження моніторингу способу життя публічних осіб можуть стати й загальноорганізаційні механізми, спрямовані на запровадження активної правоосвітньої кампанії серед новопризначених державних службовців, належне кадрове і матеріально-технічне забезпечення уповноважених суб'єктів моніторингу для виконання ними функцій у повному обсязі, посилення громадського контролю в боротьбі з корупцією та обговорення результатів моніторингу способу життя тощо.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Підсумовуючи дослідження, необхідно зазначити, що корупція сьогодні залишається каменем спотикання для сталого розвитку нашої країни, реформування системи управління та навіть модернізації свідомості громадян. При цьому наявні законодавчі механізми запобігання корупції досі не імplementовані в систему державного управління та не виконують своєї прямої функції – запобігання корупційним правопорушенням. Основними чинниками цього гальмівного процесу можливо вважати часту зміну векторів державного управління, відсутність належної політичної волі з боку всіх гілок влади та їхніх посадових осіб, а також відсутність розвиненого громадського суспільства, здатного забезпечити належний громадський контроль за діяльністю публічних осіб.

Запровадження саме «змішаної» форми моніторингу способу життя публічних осіб до системи антикорупційних заходів державного управління є важливим складником для з'ясування реальної картини доходів і видатків суб'єктів контролю та членів їхніх сімей, а також надасть можливість запобігти скоєнню ними корупційних правопорушень завдяки відкритості даних і прискіпливій увазі до них із боку суспільства. При цьому запропоновані в дослідженні зміни до законодавства нададуть необхідний інструментарій для ефективного й оперативного досягнення основної мети цього моніторингу.

Крім того, попри відсутність нині в Україні нормативного та наукового врегулювання механізмів моніторингу способу життя публічних осіб, подальше дослідження питань аналізу й оцінки доходів, активів і видатків суб'єктів моніторингу, на наше переконання, є актуальним і перспективним, оскільки надасть можливість знизити рівень корупції в нашій державі.

Список використаних джерел:

1. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
2. Смуk М. Моніторинг способу життя. URL: file:///C:/Users/HP/Downloads/bmju_2016_12_13.pdf.
3. Люлько С. Моніторинг способу життя прокурорів як суб'єкт декларування. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 2. С. 72–77.
4. Печенкін І. Антикорупційна реформа в Україні: місце і роль органів прокуратури як координатора протидії злочинності та корупції. *Віче*. 2015. № 4. С. 24–27.
5. Індекс корупції CPI-2019 – дані дослідження неурядової міжнародної організації Transparency International Україна. URL: <http://cpi.ti-ukraine.org/#/>
6. Коломoeць Т., Кушнір С. Моніторинг способу життя як засіб запобігання корупції за законодавством України: чи є вибір терміна? URL: http://www.lsej.org.ua/5_2019/11.pdf.
7. Приходько А. Ефективність моніторингу способу життя та перевірки Е-Декларацій суб'єктів декларування. URL: <https://prikhodko.com.ua/ua/efektivnist-monitoringu-sposobu-zhittya-ta-perevirki-e-deklaratsiy-subyektiv-deklaruvannya>.
8. Моніторинг способу життя: огляд міжнародної практики, можливість застосування в Україні. Київ, 2016. 36 с.

References:

1. VRU, Law of Ukraine (2014), “Pro zapobihannia koruptsii” [Law of Ukraine “Prevention of Corruption”] dated October 14, 2014 No. 1700-VII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2014. No. 49. St. 2056 [Ukraine].
2. Smuk M. (2016), “Monitorynh sposobu zhyttia” [“Monitoring of lifestyle”]. URL: file:///C:/Users/HP/Downloads/bmju_2016_12_13.pdf (Accessed March 2020) [Ukraine].
3. Lulko S. (2015), “Monitorynh sposobu zhyttia prokuroriv yak subiekt deklarovannia” [“Monitoring of lifestyle of prosecutors as income declaration entity”]. *Journal Naukovyi chasopys Natsionalnoi akademii prokuratury Ukrainy* [Scientific journal of the National Academy of Public Prosecutor of Ukraine]. Vol. 2. P. 72–77 [Ukraine].
4. Pechekin I. (2015), *Antykoruptsiina reforma v Ukraini: mistse i rol orhaniv prokuratury yak koordynatora protydii zlochynnosti ta koruptsii* [Anti-corruption reform in Ukraine: the place and role of prosecutors as coordinator of combating crime and corruption]. *Journal Viche* [Viche]. Vol. 4. P. 24–27 [Ukraine].
5. Transparency International Ukraine (2020), Indeks koruptsii SRI-2019 – dani doslidzhennia neuriadovoi mizhnarodnoi orhanizatsii Transparency International Ukraina [Corruption Perceptions Index-2019]. URL: <http://cpi.ti-ukraine.org/#/> (Accessed March 2020) [Ukraine].
6. Kolomoiets T. and Kushnir S. (2019), Monitorynh sposobu zhyttia yak zasib zapobihannia koruptsii za zakonodavstvom Ukrainy: chy ye vybir termina? [Lifestyle monitoring as a means of preventing corruption under ukrainian law: is there a choice of a term?]. URL: http://www.lsej.org.ua/5_2019/11.pdf (Accessed March 2020) [Ukraine].
7. Prykhodko A. (2017), Efektyvnist monitorynhu sposobu zhyttia ta perevirky E-Deklaratsii sub'iektiv deklarovannia [Efficiency of lifestyle monitoring and verification of E-Declarations subjects of declaring]. URL: <https://prihodko.com.ua/ua/efektivnist-monitoringu-sposobu-zhittya-ta-perevirki-e-deklaratsiy-subyektiv-deklarovannya/> (Accessed March 2020) [Ukraine].
8. United Nations Development Programme in Ukraine (2016), Monitorynh sposobu zhyttia: ohliad mizhnarodnoi praktyky, mozhlyvist zastosuvannia v Ukraini [Lifestyle Monitoring: International Practice Review and Potential for Application in Ukraine]. Kyiv. 36 p. [Ukraine].

В. Я. Карковська, кандидат економічних наук,
доцент кафедри адміністративного та фінансового
менеджменту Національного університету
«Львівська політехніка»

УПРАВЛІННЯ ЗНАННЯМИ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ КАДРОВОЇ БЕЗПЕКИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

У статті здійснено обґрунтування необхідності створення стійкої кадрової безпеки органів державної влади за допомогою технологій обміну знаннями, що дає можливість вирішити низку проблем, з якими вона стикається. Ефективне управління знаннями вимагає від органів державної влади належного поєднання організаційних, соціальних та адміністративних ініціатив поряд із відповідною технологією збору, оцінки, опису, зберігання, поширення й повторного використання знань. Основною перевагою управління знаннями є те, що інформація легко розподіляється між співробітниками, і знання не втрачається, коли виникає потреба в заміні працівника. Методики діагностики готовності державних підрозділів до використання системи управління знаннями можуть бути різними. Наведено технології обміну знаннями в створенні стійких органів державної влади в умовах формування механізмів кадрової безпеки. Управління знаннями покликане узгодити, гармонізувати цілі органів державної влади і службовців в умовах недостатності матеріальних і моральних стимулів. Управління знаннями розглядається як технологія, що дає змогу державному підрозділу визначити інтелектуальні ресурси, якими він володіє, зрозуміти, як формально здійснюється прийняття рішень у процесі роботи над проєктами. Для того щоб створити такий інструмент, необхідна досить серйозна робота щодо виокремлення інтелектуальних ресурсів і моделі пізнавальних процесів. Виокремлено ключові елементи можливості проведення аудиту знань органів державної влади. Доведення до службовців основних завдань функціонування підрозділу допомагає їм аналізувати взаємини, знаходити відповіді на запитання, створювати кращі стратегії та виконувати свої обов'язки. Отже, впровадження системи управління знаннями дає можливість об'єднати структурний підрозділ і підвищити ефективність прийняття рішень. Наведено рекомендації щодо ефективного управління знаннями в державній сфері в умовах формування механізмів кадрової безпеки.

Ключові слова: технології обміну знаннями, аудиту знань, формування механізмів кадрової безпеки, органи державної влади, навчання, інформація.

V. Ya. Karkovska. Knowledge management in conditions of formation of mechanisms of staff authorities of state authorities

Formulation of the problem. The key difference between the public sector and the business sector is that in the public sphere, personnel issues are resolved, and in the sphere of business, human capital management. In the public sphere, there is a rigid hierarchy that leads to the fulfillment of the tasks set in the specified conditions. An effective tool in this direction can be knowledge management. The main advantage of knowledge management is that information is easily shared between employees and knowledge is not lost when there is a need for employee replacement.

The paper main body is a rationale for the need to create sustainable public authorities through knowledge-sharing technologies that make it possible to address a number of problems it faces.

Effective knowledge management requires public authorities to blend organizational, social and administrative initiatives together with appropriate technology for the collection, assessment, description, storage, dissemination and re-use of knowledge. Methods for diagnosing the willingness of government departments to use a knowledge management system may be different.

Knowledge management aims to harmonize, harmonize the goals of public authorities and employees in the conditions, lack of material and moral incentives.

Knowledge management is seen as a technology that allows the government unit to identify the intellectual resources it possesses, to understand how decision-making is carried out formally in the process of working on projects. In order to create such a tool, a considerable amount of work is needed to identify intellectual resources and model cognitive processes.

The knowledge audit procedure does not yet guarantee the success of knowledge management, but raises the awareness that public authorities are solving the right tasks using the resources they need. The purpose of the audit is to determine the attitude of the employees to their work, their habits when choosing the decision-making procedure, to find out with whom they are cooperating, how they receive the necessary information. And most importantly: how employees retain their knowledge when documenting certain processes.

Bringing employees to the core of the unit's operations, helping them analyze relationships, find answers to questions, create better strategies, and fulfill their responsibilities. Thus, the implementation of a knowledge management system makes it possible to integrate the structural unit and increase the effectiveness of decision making.

Key words: knowledge sharing technologies, knowledge audit, formation of personnel security mechanisms, state authorities, training, information.

Постановка проблеми. Ключова відмінність державної сфери від сфери бізнесу полягає в тому, що в державній сфері вирішують кадрові питання, а у сфері бізнесу – управління людським капіталом. У державній сфері є жорстка ієрархія, яка веде за собою виконання поставлених завдань у конкретно зазначених умовах. Основний механізм прийняття та реалізації рішень відбувається суто згори вниз, що, у свою чергу, призводить до безініціативності та формальності виконання завдань. Саме тому діяльність органів державної влади з боку суспільства не викликає довіри, державна сфера не є привабливою для потенційних кандидатів. А ключовими критеріями цього є закритість і невідповідність сучасним вимогам.

Однак основна мета ефективності діяльності органів державної влади – майбутній розвиток, а розвиток, у свою чергу, забезпечується шляхом формування ефективних механізмів кадрової безпеки. Тому для того, щоб активізувати державну сферу, необхідно бути впевненим у теперішніх діях і майбутніх планах. Ефективним інструментом у цьому напрямі може стати управління знаннями. Основною перевагою управління знаннями є те, що інформація легко розподіляється між співробітниками, і знання не втрачається, коли виникає потреба в заміні працівника.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Стрімкі темпи розвитку сучасності вимагають від усіх сфер діяльності національної економіки реорганізації структури управління, і державна сфера не є винятком [1; 2], оскільки дослідження багатьох науковців свідчать про значні недоліки в сфері діяльності органів державної влади, які є головними причинами неефективної діяльності [8; 7; 3; 6]. А саме: державна сфера значно відстає від вимог сучасного управління, адже більшість успішних компаній значну частку ресурсів і часу приділяє процесу управління, а особливо – управлінню людським капіталом.

Виокремлення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Інституційний процес у світі характеризується швидкістю, гнучкістю та пристосованістю до відповідних змін, що сприяють досягненню успіху. Темп зміни в державному середовищі збільшується, особливо якщо йдеться про технологічні зміни [4; 5]. Ступінь пристосованості і гнучкості залежить від здатності як окремих людей, так і цілих структур накопичувати досвід і навчатися на його основі. У такому оточенні тільки ті структури, які навчаються найбільш швидко, здатні досягнути бажаного результату. Чим вищий темп змін, тим більша потреба в активізації (трансформації) навчання як окремого службовця, так і підрозділу. Органи державної влади повинні розвивати свої здібності, що ґрунтуються на знаннях, які є одночасно й довготривалими, і добре пристосованими.

Органи державної влади повинні стати інтелектуальними, розширюючи моніторинг внутрішнього і зовнішнього середовища та відносини між ними. Аналіз внутрішнього середовища органів державної влади спрямовується на можливість досягнути балансу між його учасниками та підвищити ефективність прийнятих управлінських рішень. Дослідження зовнішнього середовища повинно супроводжуватись прагненням і можливістю відповідати запитам громадськості, відстоювати інтереси розвитку держави та підвищувати ефективність взаємодії з міжнародним оточенням тощо. Тільки розуміючи власні можливості та співвідношення з учасниками зовнішнього середовища, органи державної влади зможуть ефективно працювати.

Органи державної влади не просто повинні навчатися, але також повинні робити це швидше за зміни, які відбуваються в сфері їхньої діяльності. Необхідно розуміти природу та процеси структурного навчання й управління такого роду знаннями для того, щоби збільшити швидкість розвитку структурного знання та підвищити якість і обсяг доступного знання. Знаючи те, що собою являє процес навчання, через формалізацію процедур і структур управління знаннями державні структури можуть як оптимізувати час, необхідний для навчання, так і підвищувати якість і обсяг доступного знання. Інтелектуальність органів державної влади характеризується якістю навчання та управління.

Метою статті є обґрунтування необхідності створення стійкої кадрової безпеки органів державної влади за допомогою технологій обміну знаннями, що дає можливість вирішити низку проблем, з якими вона стикається.

Виклад основного матеріалу. Ефективне управління знаннями вимагає від органів державної влади належного поєднання організаційних, соціальних та адміністративних ініціатив поряд із відповідною технологією збору, оцінки, опису, зберігання, поширення й повторного використання знань [3; 5]. Методики діагностики готовності державних підрозділів до використання системи управління знаннями можуть бути різними. Але завжди одним із перших визначається фактор ступеня розвитку підрозділу в роботі з інформацією в усіх її видах. При цьому консультанти, які здійснюватимуть процедуру аудиту управління знаннями в органів державної влади, мають проаналізувати таке:

- процедуру організації роботи з інформацією в підрозділі;
- відповідальних у підрозділі за координацію роботи щодо використання інформації та що входить в їхні обов'язки;
- ставлення службовців до інформації;
- найвагоміші види інформації, які мають значення для підрозділу;
- втрату знань для органів державної влади (підрозділу) в результаті звільнення фахівців;
- використання інформації в процесі прийняття рішень службовцями;

- результативність застосування в структурному підрозділі інформаційних технологій;
- ефективні напрями щодо використання інформації та знань для державних підрозділів.

Таблиця 1

Технології обміну знаннями у створенні стійких органів державної влади в умовах формування механізмів кадрової безпеки

<i>Проблеми мережевого навчання та обміну знаннями</i>	
Органи державної влади налічують велику кількість відділів. Їхній персонал складається з декількох поколінь службовців, кожне з яких володіє своїми нормами, законами й культурою. За допомогою комп'ютерів їхнє величезне бажання вчитися і ділитися знаннями втілюється в життя. З метою економії коштів багато структур застосовує не тільки очне навчання. З огляду на всі ці фактори слід зазначити, що є значні перешкоди для розвитку навчання в структурах.	
<i>Напрямок їхнього усунення</i>	
Застосування соціального навчання	Дає можливість сприяти розвитку середовища для побудови мережі (усередині і між органами державних структур, із залученням фахівців із зовнішнього середовища). Також необхідно повною мірою застосовувати змішане навчання.
Розроблення стратегії управління знаннями	Наявність стратегії може допомогти правильно спланувати та впровадити систему управління знаннями, а також здійснювати контроль. Для обміну знаннями, як «нагорі», так і «знизу», необхідно застосовувати: соціальне навчання, спеціальне співробітництво, особистісну інформацію, систему управління знаннями, блокінг тощо. Усе це зможе забезпечити потік корисних знань в усіх напрямках.
Структура сфери знань	Структура включає поєднання особистісної інформації та технологій управління знаннями; групового співробітництва й корпоративних додатків із можливістю комбінації та порівняння відповідних знань. Також наявні мережі (як формальні, так і спеціальні), які створені для спілкування, обміну, співпраці та навчання користувачів.
Відповідальність	Середовище включає культуру бажання ділитися знаннями й відмінно розроблену систему навчання, а також можливість фізичної та віртуальної взаємодії між учасниками. У цій сфері може працювати один або кілька підрозділів для забезпечення управління знаннями, але насправді кожен учасник несе відповідальність за стан і стабільність системи навчання.
Використання структурованих баз даних або порталів для спільної роботи в групах	Не кожен може зробити свій внесок. «Обмежені» знання можуть бути поверхневими, через що буває важко згадати про реальні причини прийняття того чи іншого рішення.

Управління знаннями покликане узгодити, гармонізувати цілі органів державної влади та службовців в умовах недостатності матеріальних і моральних стимулів.

Фахівець, який ділиться своїми знаннями, зі свого боку, отримує можливість використовувати професійні навички в корпоративному мережевому середовищі. Основні характеристики такого процесу – відкритість, гнучкість, автономність, ефективні комунікації, здатність до навчання, спільна праця. А людський фактор уже не розглядається як перешкода впровадження інформаційної технології, з'являється розуміння ефективності для всіх, а не тільки для керівництва.

Управління знаннями розглядається як технологія, що дає змогу державному підрозділу визначити інтелектуальні ресурси, якими він володіє, зрозуміти, як формально здійснюється прийняття рішень у процесі роботи над проектами. Для того щоб створити такий інструмент, необхідна досить серйозна робота щодо виокремлення інтелектуальних ресурсів і моделі пізнавальних процесів.

На відміну від оптимального процесу, пізнавальні процеси характеризуються варіативністю, а саме – способи використання своїх професійних знань, які є свідченням унікальності кожної людини як фахівця. На цьому багато в чому базується управління знаннями, а саме – кращої практики або кращого досвіду – способу, який би дав можливість іншим службовцям більш ефективно виконувати конкретні дії.

Не має сенсу починати роботу зі створення системи управління знаннями в органах державної влади, доки в тій чи іншій формі не визначено реальні можливості та потенціал відповідного підрозділу. Серед питань, які належить вирішити державному підрозділу насамперед, багато стосується безпосередньо службовців, їхніх інформаційних потреб.

Процедура аудиту знань ще не гарантує успішності управління знаннями, але підвищує усвідомлення того, що органи державної влади вирішують потрібні завдання, використовуючи для цього потрібні ресурси. Метою аудиту є визначити ставлення службовців до своєї роботи, їхні звички в плані вибору процедури прийняття рішень, дізнатися, з ким вони співпрацюють, як отримують необхідну інформацію. А найголовніше – як службовці зберігають свої знання, коли документують ті чи інші процеси. Методи, які можна використати на цьому етапі, найчастіше передбачають анкетування або письмові опитування, огляди, індивідуальні інтерв'ю та дискусії в групі.

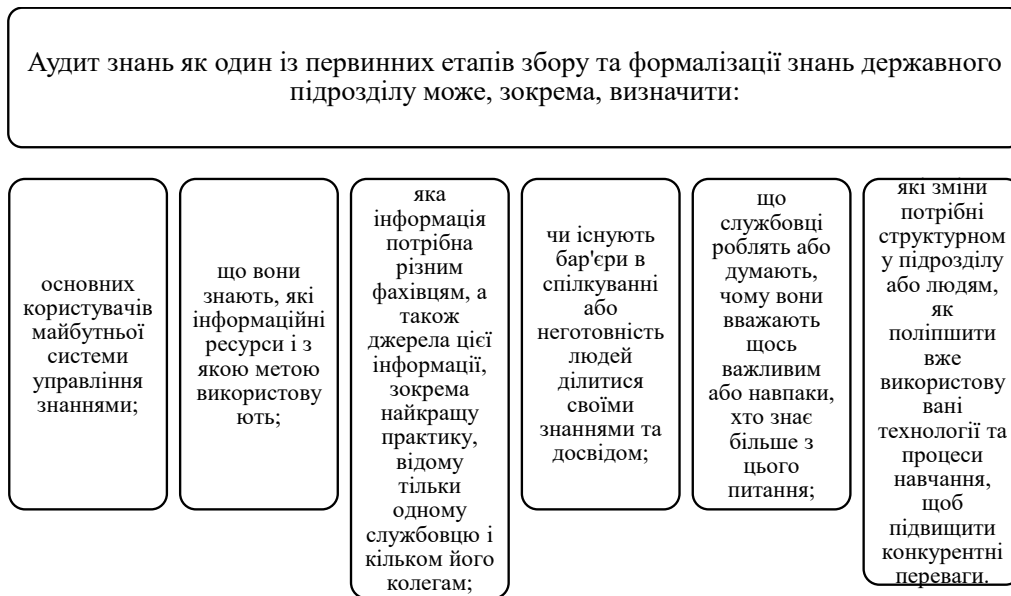


Рис. 1. Можливості проведення аудиту знань органів державної влади

Передбачається, що після першого етапу аудиту знань складається своєрідна «карта знань», яка показує локалізацію знань усередині підрозділу. Цей етап переважно підготовчий і зазвичай дає основу для розроблення баз знань. На другому етапі проводиться збір зразків процесів, що здійснюються в підрозділі. А саме: визначається, як службовці обробляють інформацію, і в кінцевому підсумку – наскільки добре в підрозділі використовуються знання, зокрема і спільно, а також, як вони повторно застосовуються в нових проектах. Результатом другого етапу стає визначення основних інформаційних ресурсів та їхній оптимальний розподіл.

Аудит знань нерідко розкриває проблеми в циклюванні інформації від керівників підрозділу на більш низькі рівні і назад. Виконавці часто не розуміють, як їхня робота впливає на роботу колег і органів державної влади загалом. Відсутність широкого огляду і знання контексту завдання призводить до того, що багато службовців навіть не підозрюють, що осмислення власної діяльності також є частиною їхньої повсякденної роботи. Реалізація цього процесу передбачає дотримання відповідних умов, а саме:

- чіткого усвідомлення кожним службовцем єдності функціонування органу державної влади та свого місця в цій діяльності;
- усвідомлення керівниками власної ролі та відповідальності, а також упевненості в усвідомленні кожним службовцем своїх функцій;
- ідентифікації та зведення до мінімуму бар'єрів, що заважають ефективним комунікаціям, що особливо важливо для поширення кращого досвіду.

Серед причин, які цьому перешкоджають, називають великі розбіжності між «офіційною» політикою і внутрішніми процедурами органів державної влади, з одного боку, і тим, що щодня виконують службовці, – з іншого. Надзвичайно важко також координувати взаємодію між державними підрозділами, оскільки це вимагає значних витрат часу і енергії. Важко виявити й усунути робочі проблеми.

Часто серед усіх завдань, які вирішуються в підрозділі, описані та стандартизовані лише деякі. Часом усунення всіх згаданих і тих, які залишилися «за межею», перешкод і труднощів обходиться дуже дорого і нерідко закінчується невдачею, адже майже половина часу, необхідного для впровадження системи управління знаннями, витрачається на «ручну роботу» зі збору, опису та систематизації знань фахівців. Звідси зрозуміло, що службовці підрозділу, що працюють над певним проектом, повинні бути готовими до інноваційних рішень і, що важливо, складатися з дуже дисциплінованих людей.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Доведення до службовців основних завдань функціонування підрозділу допомагає їм аналізувати взаємини, знаходити відповіді на питання, створювати кращі стратегії та виконувати свої обов'язки. Отже, впровадження системи управління знаннями дає можливість об'єднати структурний підрозділ і підвищити ефективність прийняття рішень.

Рекомендації щодо ефективного управління знаннями в державній сфері в умовах формування механізмів кадрової безпеки:

1. Необхідно систематизувати всю інформацію та знання в підрозділі й організувати зберігання. Особлива увага приділяється архітектурі та доступу. Більшість службовців має тільки переглядати документ, невелика частина їх – редагувати, а зберігати – одна особа. Важливим під час управління знаннями є те, що джерело збері-

гання знань повинне бути одне. Недопустимим є дублювання, яке спричинятиме втрати контролю над системою, а службовці перестануть відчувати її значимість.

2. Встановити правила занесення й оновлення інформації та знань. Така процедура передбачає розроблення відповідного положення та спеціального процесу. В такому разі знання перевірятимуться на коректність оформлення (стандарті робочих документів передбачають обов'язкове зазначення власника файлу, а також того, хто його останнім оновлював), заноситься в сховище. Наступним кроком є повідомлення всіх співробітників, що в системі додано нове знання – презентація, стаття, книга тощо.

Список використаних джерел:

1. Буряченко О., Яроміч С. Часова організація діяльності державних службовців. *Секція 1: Економічна теорія та історія економічної думки*. 2018. С. 44.
2. Вайсман В., Величко В., Гогунський В. Система стандартів підприємства для управління знаннями в проектно-керованій організації *Праці Одеського політехнічного університету*. 2011. № 1. С. 256–261.
3. Домбровська О. До питання про становлення та розвиток державної служби у системі державного управління України. *Демократичне врядування*. 2012. № 9.
4. Захарова О. Управління інвестуванням у людський капітал: методологія, оцінка, планування : монографія. Донецьк : ДВНЗ ДонНТУ, 2010. 378 с.
5. Захист інформації. Забезпечення інформаційної безпеки в організації. Основні терміни та визначення. Москва : Стандартінформ, 2009. 20 с.
6. Зеркалов Д. Розвідка : хрестоматія. Кн. 1. Київ : Науковий світ, 2008. С. 59–61.
7. Коротич О. Комунікативна діяльність персоналу органів публічного управління. Видано за рішенням Вченої ради Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Протокол № 3/247-5 від 26 березня 2019 р. 2019. № 23.
8. Ткачова О. Ефективність державного управління: поняття та підходи до оцінювання. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2013. № 2. С. 30–37.

References:

1. Buriachenko O., Yaromich S. (2018). Chasova orhanizatsiia diial'nosti derzhavnykh sluzhbovtziv. *Sektsiia I ekonomichna teoriia ta istoriia ekonomichnoi dumky*. P. 44 [in Ukrainian].
2. Vajsman V., Velychko V., Hohuns'kyj V. (2011) Systema standartiv pidpriemstva dlia upravlinnia znanniamy v proiektno-kerovanij orhanizatsii. *Pratsi Odes'koho politekhnichnoho universytetu*. № 1. S. 256–261 [in Ukrainian].
3. Dombrovs'ka O. (2012). Do pytannia pro stanovlennia ta rozvytok derzhavnoi sluzhby u systemi derzhavnoho upravlinnia Ukrainy. *Demokratychnе vriaduvannia*. № 9. [in Ukrainian].
4. Zakharova O. (2010). Upravlinnia investuvanniam u liuds'kyj kapital: metodolohiia, otsinka, planuvannia : monohrafiia. Donets'k : DVNZ DonNTU. 378 p. [in Ukrainian].
5. Zakhyst informatsii. (2009). Zabezpechennia informatsijnoi bezpeky v orhanizatsii. Osnovni terminy ta vyznachennia. Moskva : Standartynform. 20 p.
6. Zerkalov D. (2008). Rozvidka: khrestomatii. Kn. 1. Kyiv : Nauk. svit. P. 59–61. [in Ukrainian].
7. Korotych O. (2019). Komunikatyvna diial'nist' personalu orhaniv publicлноho upravlinnia. Vydano za rishenniam Vchenoi rady Kharkivs'koho rehional'noho instytutu derzhavnoho upravlinnia Natsional'noi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy. Protokol № 3/247-5 vid 26 bereznia 2019 r. P. 23. [in Ukrainian].
8. Tkachova O. (2013). Efektyvnist' derzhavnoho upravlinnia: poniattia ta pidkhody do otsiniuvannia. *Visnyk Natsional'noi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy*. № 2. P. 30–37 [in Ukrainian].

В. Г. Ковальов, кандидат наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

Т. М. Брус, кандидат наук з державного управління, доцент, учений секретар Університету митної справи та фінансів

РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ТРАНСКОРДОННОМУ СПІВРОБІТНИЦТВІ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ

У статті з'ясовуються місце і роль органів місцевого самоврядування в транскордонному співробітництві прикордонних територій з урахуванням принципу субсидіарності. Встановлено, що розвиток такого співробітництва буде основою для їхнього економічного та соціального розвитку.

Розглянуто три аспекти транскордонного співробітництва, а саме: політичний, економічний і соціокультурний. Встановлено, що регіональна та місцева влада відіграють значну роль у двох останніх. Економічний напрям сприяє створенню інфраструктурних об'єктів, торгівлі та спільному бізнесу, розвитку туризму тощо. Соціальний же напрям створює можливості для розвитку трудової мобільності, покращення рівня життя на прикордонних територіях. В основу транскордонного співробітництва запропоновано взяти концепцію транскордонного регіоналізму в межах моделі поліполярності. Встановлено, що в Україні нормативно-правову базу розвитку транскордонного співробітництва становлять ратифіковані документи, прийняті Радою Європи, та законодавчі акти національного законодавства, в яких основними суб'єктами такого співробітництва визначено міжнародні неурядові організації, місцеву владу й органи місцевого самоврядування інших (зарубіжних) держав.

Визначено найбільш перспективний напрям транскордонного співробітництва в економічній сфері, а саме – формування міжнародної мережі транспортних коридорів.

Серед недоліків національного законодавства, що регулює транскордонне співробітництво, визначено відсутність нормативного закріплення створення та оподаткування об'єднань єврорегіонального співробітництва, що унеможлиблює їхнє існування та розширення і чітке виокремлення повноважень органів місцевого самоврядування в цьому процесі.

Визначено напрями діяльності органів влади на загальнонаціональному, регіональному та місцевому рівнях, які б забезпечували ефективну реалізацію політики транскордонного співробітництва.

Ключові слова: транскордонне співробітництво, органи місцевого самоврядування, регіональна влада, економічний розвиток території, соціальний розвиток території, міжнародна співпраця.

V. G. Kovalyov, T. M. Brus. The role of local self-government authorities in cross-border cooperation: organization and legal basis

The article clarifies the place and role of local self-government bodies in cross-border co-operation of border areas based on the principle of subsidiarity. It is established that the development of such cooperation will be the basis for their economic and social development.

Three aspects of cross-border cooperation are considered, namely political, economic and socio-cultural. Regional and local authorities have been found to play a significant role in the latter two. The economic direction contributes to the creation of infrastructure, trade and joint business, tourism development and more. Social direction also creates opportunities for development of labor mobility, improvement of living standards in the border areas. It is proposed to take the concept of cross-border regionalism within the framework of the polypolarity model as a basis for cross-border cooperation. It is established that in Ukraine the regulatory framework for the development of cross-border cooperation is made up of ratified documents adopted by the Council of Europe and legislative acts of national legislation, in which the main subjects of such cooperation are international non-governmental organizations, local authorities and local governments of other (foreign) states.

It is established that the principles of self-governmental cooperation in the EU are based on the principles of self-government, cross-border cooperation, and equal powers of the parties.

The most perspective direction of cross-border cooperation in the economic sphere has been determined, namely: formation of an international network of transport corridors.

The drawbacks of national legislation governing cross-border cooperation are the lack of regulatory support for the creation and taxation of Euroregional cooperation associations, which makes it impossible for them to exist and to expand and clearly separate the powers of local self-government bodies in this process.

The directions of activity of the authorities at the national, regional and local levels, which would ensure the effective implementation of the cross-border cooperation policy, were identified.

Key words: cross-border cooperation, local self-government bodies, regional authorities, economic development of territories, social development of territories, international cooperation.

Постановка проблеми. У контексті глобалізаційних та євроінтеграційних процесів питання дослідження транскордонного співробітництва стає дедалі актуальнішим. Найкращий досвід сусідніх з Україною країн, вищі стандарти життя та можливості спільного розвитку дають підстави стверджувати, що транскордонне співробітництво надасть прикордонним територіям поштовх для економічного та соціального розвитку. В цьому контексті корисним буде з'ясування місця та ролі в цьому процесі органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремим питанням транскордонного співробітництва присвячено роботи таких науковців, як: Є. Алаєв, І. Брикова, З. Варналій, Ф. Ващук, В. Гоблик, І. Журба, В. Керецман, Л. Лендєл, В. Малиновський, С. Максименко, Г. Мелеганіч Ю. Наврузов, І. Студенніков, Н. Сілічева, І. Сторонянська, В. Шамрасва та інші. Вивчення різних аспектів реформи децентралізації та збільшення повноважень органів місцевого самоврядування відобразилось у наукових роботах Д. Василика, В. Воротіна, М. Долішнього, Т. Голікової, С. Максименко, В. Кампа, І. Коліушка, В. Кравченка, Н. Мікули, А. Мельника, В. Новікова, Н. Нижник, В. Самойленко, Д. Стеченко, О. Топчієва та інших. Однак не досить вивченими сьогодні залишаються питання ролі органів місцевого самоврядування у транскордонному співробітництві.

Мета статті – дослідити організаційно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування у процесі транскордонного співробітництва.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи концепцію розвитку транскордонного співробітництва, можемо стверджувати, що європейська спільнота розглядає його як процес, який сприяє просуванню таких цінностей, як мир, свобода, безпека та дотримання прав людини, і має політичні, економічні та соціокультурні виміри.

Зокрема, в політичному напрямі транскордонне співробітництво в країнах ЄС полягає у сприянні процесу євроінтеграції, реалізації принципів субсидіарності та партнерства; активному залученні громадян, влади до транскордонної співпраці. Якщо ці процеси штучно обмежуються, то на території країни створюються зони, які відчутно відрізняються за рівнем життя та самоідентифікації.

Економічний напрям співробітництва полягає у розвитку прикордонної інфраструктури, міжнародних транспортних коридорів, туризму, охороні навколишнього середовища; підтримці прикордонної торгівлі та бізнесу; спільному фінансуванні транскордонних проєктів. Регіональна влада має можливість коригувати інфраструктурні проєкти, підтримувати регіональних виробників, залучаючи їх до створення та обслуговування транспортних коридорів, та інфраструктурні проєкти регіонального рівня, розвиваючи зелений, велосипедний та інші види туризму, а отже, залучаючи інвестиції у розвиток регіону.

У соціальному напрямі співробітництво полягає у створенні додаткових робочих місць; розвитку трудової мобільності; поширенні інформації та знань про географію, структуру, економіку, соціально-культурну сферу та історію транскордонного регіону; спільному вирішенні долі проєктів, що можуть вплинути на екологію та змінити умови проживання на прикордонних територіях; розширенні співробітництва освітніх закладів, програм обміну та стажування для молоді та дорослих, культурних асоціацій, бібліотек, музеїв тощо; створенні нових каналів комунікації.

Для більш детального аналізу цього феномена слід звернути увагу на формування такого наукового напрямку, як транскордонний регіоналізм, який означає просторово-інтегровану форму політичного співробітництва і вирішення проблем, що перетинає кордони національних адміністративних практик і намагається сформулювати, всупереч цим межах, усвідомлення пов'язаності, взаємозалежності і загальних інтересів. Як найважливіші характеристики транскордонного регіоналізму на сучасному етапі вчені виділяють такі: розвиток у межах моделі поліполярності; ініціація «знизу», тобто процес сучасної регіоналізації містить елементи спонтанності й автономії його акторів; прагнення до реалізації ідей «відкритого регіоналізму», сумісного з економічною взаємозалежністю; багатомірність, що передбачає торговельно-фінансові, екологічні, соціально-політичні та інші виміри; участь різних суб'єктів світової і національних економік із різними комбінаціями, формування взаємозв'язків і взаємозалежностей. При цьому практика розвитку транскордонного регіоналізму обмежує його прояв двома формами взаємодії на рівні внутрішньодержавних регіонів – прикордонне і міжрегіональне співробітництво [5, с. 67–68].

Нормативно-правову базу розвитку транскордонного співробітництва утворюють документи, прийняті Радою Європи – «Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями» (Мадрид, 21 травня 1980 р.) [2] та «Європейська хартія місцевого самоврядування» (Страсбург, 15 листопада 1985 р.) [3]. Відповідно до Конвенції, транскордонним співробітництвом є «...будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або територіальною владою, що перебувають під юрисдикцією двох або кількох договірних сторін, а також на укладання з цією метою будь-яких необхідних угод або досягнення домовленостей» [2]. Згідно з «Методичними рекомендаціями щодо транскордонного співробітництва місцевих і регіональних влад в Європі» [13], виданими Радою Європи, основоположним принципом транскордонного співробітництва є створення зв'язків і договірних відносин у прикордонних зонах із метою пошуку спільних рішень ідентичних проблем. Ці нормативно-правові акти здійснюють позитивний вплив на розроблення концептуальних засад транскордонного співробітництва

та сприяють удосконаленню правових механізмів співпраці між органами самоврядування прикордонних міст і районів України.

Ідеологія створення та розвитку транскордонного співробітництва передбачає здебільшого ініціативу місцевих органів самоврядування, що є логічним з урахуванням принципу субсидіарності.

Законодавчі положення, що створюють правове поле для легалізації міжнародних зв'язків органів місцевого самоврядування України, є визначені у ст. 15 «Форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». В ньому закріплено право органів місцевого самоврядування об'єднуватись в асоціації всередині країни і входити, в індивідуальному порядку або в межах відповідної національної асоціації, в міжнародні асоціації й інші добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування [9].

Аналогічні положення, але в більш деталізованому вигляді, містяться у ст. 10 Європейської хартії місцевого самоврядування. З них випливає, що право на міжнародне співробітництво має бути неодмінно визнано державою як основне і надано органам місцевого самоврядування через закріплення в національному законодавстві. Серед стратегічних цілей такого співробітництва визначається реалізація своїх повноважень і вирішення завдань, що становлять загальний інтерес, а також захист і просування загальних інтересів органів місцевого самоврядування. Називаються основні суб'єкти такого співробітництва – міжнародні неурядові організації, місцева влада й органи місцевого самоврядування інших (зарубіжних) держав [3].

Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владою і три додаткові протоколи до неї визнають право місцевих і регіональних влад на здійснення транскордонного співробітництва з широкого кола питань, зокрема щодо надання соціальних послуг і захисту навколишнього середовища [2].

У законодавчому середовищі України серед повноважень виконавчих органів місцевих рад і місцевих державних адміністрацій є організація й контроль прикордонної та прибережної торгівлі (ст. 35 Закону «Про місцеве самоврядування» та п. 5 ст. 17, п. 6 ст. 26 Закону «Про місцеві державні адміністрації») [9; 10]. Але не визначено, що розуміється під прикордонною торгівлею, у якому порядку встановлюється режим такої торгівлі та якою є її специфіка в умовах транскордонного співробітництва. Окрім того, за Законом «Про зовнішньоекономічну діяльність», Україна може укладати із сусідніми державами дво- або багатосторонні угоди про спеціальні правові режими прикордонної/прибережної торгівлі й передбачати взаємні пільгові умови для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності. Проте практичного застосування такі статті законів майже не мали і їхнє використання у майбутньому, найімовірніше, залежатиме від фахової підготовки місцевих керівників.

Одним із найбільш перспективних напрямів транскордонного співробітництва в економічній сфері можна вважати діяльність держави та регіонів із формування міжнародної мережі транспортних коридорів. Законодавча база для цього є в Україні та включає Постанову Кабінету Міністрів України «Про створення в Україні транспортних коридорів та входження їх до міжнародної транспортної системи», Програму створення та функціонування національної мережі транспортних коридорів України, які доповнюються Законом України «Про концесію» [7; 8; 11].

Однак у законодавстві відсутнє нормативне регулювання процесів утворення, функціонування, реорганізації та оподаткування об'єднань євро регіонального співробітництва, що призводить до неможливості використання спільних бюджетів із муніципальними утвореннями країн ЄС, хоча практика їх використання досить поширена та успішна в країнах, що розташовані по той бік кордону.

Це є причиною парадоксальної ситуації, коли громадські об'єднання та муніципальні одиниці країн Європи мають бажання та ресурси розвивати прикордонну інфраструктуру, робити навколишнє середовище більш безпечним і зручним, а українські органи місцевого самоврядування можуть лише безпомічно розводити руками. Названі проблеми призвели до неможливості реалізації проекту створення об'єднання євро регіонального співробітництва «Ung-Tisza-Túr (UTT)», бо відсутня можливість належного юридичного оформлення об'єднання.

Органи місцевого врядування під впливом інертності мислення та впевненості, що від них нічого не залежить, що більш розумні, відповідальні та далекоглядні представники центральних органів влади про все потурбуються, майже не користуються можливостями, що надаються в межах програми «Європейського інструменту сусідства», що прийшла на зміну програмі «Європейський інструмент сусідства та партнерства». Бюджет програми становить 700 млн євро і орієнтований на досягнення низки стратегічних завдань: економічного та соціального розвитку спільних кордонів; вирішення завдань у сфері довкілля, охорони здоров'я та безпеки населення; створення умов та інструментів для покращення можливостей переміщення людей, товарів і капіталу [6]. Хоча, на нашу думку, потрібно більше уваги приділити переміщенню ідей і технологій, проте й така підтримка могла би стати в нагоді.

Наразі є приклади успішного використання згаданих механізмів, на жаль, вони поодинокі і є радше винятком, ніж правилом. Аналіз таких випадків показує, що їхня успішна реалізація залежить здебільшого від зацікавленості, а скоріше від нагальної потреби та власних інтересів представників суміжної сторони та вчасного підключення обласної та центральної влади. Усе це призводить до диспаритету між активністю учасників тран-

скордонних програм, неможливістю реалізації українською стороною перспектив розвитку прикордонної інфраструктури, отримання відповідних технологій, можливостей реалізації людського капіталу й інституціональної та економічної інтеграції.

Не можна відкидати той факт, що представники європейської спільноти зацікавлені в реалізації проєктів, що відповідають їхнім комерційним, безпековим і світоглядним інтересам. У багатьох випадках отримання комерційного зиску, виходу на ринки споживання або доступ до дешевої сировини вступають у конфлікт і навіть перемагають задекларовані загальноєвропейські цінності. У тому разі, коли розуміння переваг отримання сильного партнера переважає і є можливість вкладати кошти в побудову поясу стабільності та прогнозованості навколо власних кордонів, починають грати інші геополітичні правила. Проте на заваді реалізації таких проєктів стає відсутність зацікавленості місцевих еліт. В Україні досі слабке громадянське суспільство, представники якого не розуміють, які переваги їм надає реалізація таких проєктів. До того ж у більшості населення відсутні критичне мислення та здатність працювати на перспективу. Необхідність виживання для більшості населення призвела до сприйняття ситуації як даності, яку не можна змінити, а отже, і немає бажання докладати зусиль для її зміни. Усе це стало причиною неможливості реалізації більшості стратегічних проєктів, через що Україна отримала репутацію ненадійного партнера.

Спроби створення євро регіонів призводять до формального існування цього об'єднання, коли центральні органи державної влади не розуміють як його можливо використати, а місцеві органи самоврядування не мають необхідних ресурсів і владних повноважень. Під нестачею ресурсів ми розуміємо не тільки фінансові, а й інформаційні, освітні, нестачу обізнаних і кваліфікованих кадрів тощо.

Як показує досвід Європи, створення євро регіонів автоматично не гарантує вирішення питань регіонального та місцевого розвитку. Ми отримали яскраве тому підтвердження, на території України діє 10 євро регіонів [4], але помітного ефекту від них мало. Вихід можна було б знайти за допомогою кластерного підходу. Але створення біполярних транскордонних кластерів можливе лише на базі наявних регіональних конкурентоспроможних кластерів, існування яких не вигідне європейській спільноті, що веде жорстку політику протекціонізму та обмежень у тих галузях, що може розвивати Україна [12]. На суміжних територіях ситуація схожа в тому сенсі, що відбувається міграція населення в середину Європи, де умови краще.

Основна мета підтримки Європейським Союзом транскордонної співпраці – це можливість відкриття нових ринків, інтереси європейської безпеки, політичної стабільності, економічної єдності, уникнення ризиків непродуктивної конфронтаційної конкуренції між окремими регіонами. В основі функціонування транскордонного співробітництва в ЄС лежать принципи самоврядування, транскордонної кооперації, рівних повноважень сторін. Цьому сприяє відсутність бар'єрної функції внутрішніх кордонів, фінансування ТКС як із національних бюджетів, так і зі структурних фондів ЄС.

Якщо місцева влада претендує на співфінансування з міжнародних фондів і Державного бюджету України, то вона має забезпечити свою частку у розмірі не менше 10 % від загальної вартості проєкту. Як правило, місцеві пункти пропуску цікаві саме прикордонній громаді, на неї ж покладено обов'язки забезпечення функціонування місцевого пункту пропуску. Проте недостатня кваліфікація представників місцевої влади, відсутність системних знань про можливості використання допомоги Євросоюзу приводять до відсутності будь-яких спроб реалізувати програму на місцях. Складнощі додають і положення ст. ст. 89–91 Бюджетного кодексу України, відповідно до яких видатки, пов'язані з облаштуванням державного кордону, не віднесені до видатків місцевих бюджетів. Питання, пов'язані з реконструкцією, створенням і функціонування пунктів пропуску та пунктів контролю через державний кордон, не належать до власних повноважень органів місцевого самоврядування, а в державі немає розуміння, як передати ці повноваження на місця ні законодавчо, ні навіть як економічний експеримент.

У сучасних реаліях України місцеві ініціативи стикаються з відсутністю зрозумілих правил гри та неможливості їх реалізації в чинному правовому полі. Бажання створювати комфортні умови проживання, доступність перетину кордону, можливість використовувати туристичний і рекреаційний потенціал прикордонних регіонів розглядається як намагання реалізувати протизаконну «схему», спрямовану на отримання неправомірної вигоди. Усе частіше подібні ініціативи, пройшовши експертизу, схвалення та виборовши фінансову підтримку (грант) в євроспільноті, не можуть бути реалізовані завдяки недовірі центральних органів влади України. Прикладом є фінансова допомога на розбудову мережі пунктів пропуску на західному кордоні. Європейський Союз був вимушений відмовитись від реалізації проєкту через те, що з українського боку відбувалось саботування термінів введення в експлуатацію об'єктів митної інфраструктури. Центральні органи влади та їхні регіональні представники створювали бюрократичні перепони проходженню проєкту. Виділені кошти губилися в постійній реорганізації та оптимізації органів влади. Відсутність відповідальності за взяті зобов'язання призвела до культивування почуття безкарності. Місцеві органи влади, зрозумівши загальні тенденції безкарності та небажання вкладатися в розвиток регіону, самоусунулись від процесів і вирішували поточні питання місцевого розвитку. Транскордонне співробітництво стало можливим лише завдяки діяльності активістів, що неодноразово відвідували сусідні країни та бачили їхній досвід щодо підвищення стандартів життя.

Отже, беззаперечно, реалізації ефективної політики транскордонного співробітництва сприятиме узгоджена робота на всіх рівнях публічного управління: загальнонаціональному, регіональному та місцевому.

Загальнонаціональний, або державний, рівень:

- розробляється та узгоджується стратегія проведення політики розвитку транскордонного співробітництва;
- відбувається уніфікація правової бази впровадження транскордонного співробітництва;
- ведеться реєстр місцевих програм транскордонного співробітництва;
- узагальнюється досвід місцевих ініціатив, розробляються методичні рекомендації на базі найбільш ефективних прикладів співробітництва;
- створюється платформа обміну досвідом для місцевих органів влади, конкурс кращих практик транскордонного співробітництва;
- аналіз виконання національного та міжнародного законодавства органами місцевого самоврядування та делегованих їм повноважень (після розроблення та нормативного закріплення методики розрахунків фінансового забезпечення делегованих повноважень і механізмів відмови від них у разі недостатнього фінансового відшкодування);
- пошук компромісів та узгодження національних і регіональних програм транскордонного співробітництва.

Регіональний рівень:

- концентрація ресурсів (фінансових, кадрових, інноваційних тощо);
- первинна експертиза місцевих ініціатив транскордонного співробітництва, узгодження цілей державної політики та місцевих ініціатив транскордонного співробітництва;
- методична підтримка органів місцевого самоврядування в проведенні узгодженої політики транскордонного співробітництва;
- комунікація з органами центральної влади для подальшого розвитку та узгодження місцевих програм транскордонного співробітництва;
- координація з регіонами суміжних країн, або міст-побратимів, розроблення та експертиза установчих документів у разі створення єврорегіонів.

Місцевий рівень:

- розробляються конкретні програми міжкордонного співробітництва, спрямовані на реалізацію його мети;
- обґрунтовується необхідність функціонування місцевих пунктів пропуску та режим їхньої роботи;
- популяризуються місцеві продукти (туристичні, освітні, культурні, розважальні);
- брендуються унікальні місцеві особливості та створюються події та заходи;
- пропонуються умови для створення територій випереджаючого розвитку.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Зважаючи на вищенаведене, транскордонне співробітництво з країнами Європейського Союзу повинно бути спрямоване на підвищення життєвих стандартів в Україні, тобто на зменшення диспропорцій у соціально-економічних показниках між Україною та суміжними країнами, розвитку економіки прикордонних територій, створення спільних рекреаційних зон тощо.

Незважаючи на те, що є основні законодавчі норми для здійснення транскордонного співробітництва, нормативного закріплення вимагає низка питань стосовно повноважень органів місцевого самоврядування, розділення сфери відповідальності між різними рівнями публічної влади та налагодження їхньої тісної співпраці в цьому напрямі.

Список використаних джерел:

1. Європейська Рамкова Конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними владами або громадами (21 травня 1980 року, м. Мадрид). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106.
2. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, 21 травня 1980 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування (Страсбург, 15 жовтня 1985 року). URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
4. Калат Я., Демедюк О. Імплементация европейского опыта функционирования институционализированных структур трансграничного сотрудничества в Украине: проблемы та перспективи: доповідна записка. Львів, 2017. URL: <http://ird.gov.ua/irdp/e20170401.pdf>.
5. Місцевий розвиток за участі громади. Т. 4: Регіональні аспекти та сталий розвиток міст / за заг. ред. к. пол. н. Г.І. Мелеганіч, д. е. н. Ю.М. Петрушенка. Київ: ВАІТЕ, 2016. 316 с.
6. Представництво України в Європейському Союзі. Офіційна сторінка. URL: <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/news/14065-trivaje-proces-pidgotovki-program-prikordonnogo-spivrobitnictva-jevropejskogo-instrumentu-susidstva-na-2014-2020-roki>.
7. Про затвердження Програми створення та функціонування національної мережі міжнародних транспортних коридорів в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 березня 1998 року № 346. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/346-98-%D0%BF>.

8. Про концесію : Закон України від 3 жовтня 2019 року № 155-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20>.

9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

10. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

11. Про створення в Україні транспортних коридорів та входження їх до міжнародної транспортної системи : Постанова Кабінету Міністрів від 30 жовтня 1996 року. № 1324. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1324-96-%D0%BF>.

12. Cluster building and networking. Analysis of transnational technology networking between existing clusters of SMEs and one or more technology poles. / Final report by agiplan for European Commission Directorate General Enterprise / – M lheim an der Ruhr, 23.12.1999. 111 p.

13. Handbook on transfrontier cooperation for local and regional authorities in Europe. 2-е изд. Страсбург, 1995. 147 с.

References:

1. Yevropeys'ka Ramkova Konventsiya pro transkordonne spivrobitnytstvo mizh terytorial'nymy vladamy abo hromadamy (21 travnya 1980, m. Madryd). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106.

2. Yevropeys'ka ramkova konventsiya pro transkordonne spivrobitnytstvo mizh terytorial'nymy obshchynamy abo vlastyamy, 21 travnya 1980 roku. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106.

3. Yevropeys'ka khartiya mistsevoho samovryaduvannya (Strasburh, 15 zhovtnya 1985 roku). URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

4. Kalat Y., Demedyuk O. Implementatsiya yevropeys'koho dosvidu funktsionuvannya instytutsionalizovanykh struktur transkordonnoho spivrobitnytstva v Ukraini: problemy ta perspektyvy: dopovidna zapyska. L'viv, 2017. URL: <http://ird.gov.ua/irdp/e20170401.pdf>.

5. Mistsevyy rozvytok za uchasti hromady. Tom 4: Rehional'ni aspekty ta stalyy rozvytok mist / za zah. red. k. pol. n. H.I. Melehanych, d. e. n. Yu.M. Petrushenka. Kyiv : VAITE, 2016. 316 s.

6. Predstavnytstvo Ukrainy v Yevropeys'komu Soyuzi. Ofitsiyna storinka. URL: <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/news/14065-trivaje-proces-pidgotovki-program-prikordonnogo-spivrobitnytstva-jevropejskogo-instrumentu-susidstva-na-2014-2020-roki>.

7. Pro zatverdzhennya Prohramy stvorennya ta funktsionuvannya natsional'noyi merezhi mizhnarodnykh transportnykh korydoriv v Ukraini : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 20 bereznya 1998 roku № 346. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/346-98-%D0%BF>.

8. Pro kontsesiyu : Zakon Ukrainy vid 3 zhovtnya 2019 roku № 155-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20>.

9. Pro mistseve samovryaduvannya v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21 travnya 1997 roku № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

10. Pro mistsevi derzhavni administratsiyi : Zakon Ukrainy vid 9 kvitnya 1999 roku № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

11. Про створення в Україні транспортних коридорів та входження їх до міжнародної транспортної системи : Постанова Кабінету Міністрів від 30 жовтня 1996 року № 1324. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1324-96-%D0%BF>.

12. Cluster building and networking. Analysis of transnational technology networking between existing clusters of SMEs and one or more technology poles. / Final report by agiplan for European Commission Directorate General Enterprise / – M lheim an der Ruhr, 23.12.1999. 111 p.

13. Handbook on Transfrontier Cooperation for Local and Regional Authorities in Europe. 2-ge изд. Strasbourg, 1995. 147 s.

Т. В. Косарєв, аспірант
кафедри публічного управління та адміністрування
Київського національного торговельно-економічного
університету

Н. О. Пасик-Косарєва, викладач
кафедри іноземної філології та перекладу Київського
національного торговельно-економічного університету

УДОСКОНАЛЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ НА ОСНОВІ РЕІНЖІНІРИНГУ УРЯДОВИХ ПРОЦЕСІВ

Нині у світі з'явилася тенденція в розвитку електронного урядування. Процес електронного урядування та операційна структура електронного урядування відстають від вимог побудови системи електронного урядування. Принциповою причиною цієї проблеми є неправильне уявлення про те, що електронне урядування – це традиційна урядова справа, неушкоджена в Інтернеті і така, що не потребує реорганізації фундаментальної трансформації та реінжинірингу процесів традиційної організаційної структури державного управління. Впровадження інформаційних технологій в організацію повинно передувати ретельному аналізу всіх бізнес- (або адміністративних у разі державної організації) процесів, який найчастіше позначають як реінжиніринг. Саме тому впровадження інформаційних технологій повинно передувати реінжинірингу урядових (адміністративних) процесів (РВП) – їх переведення в електронну форму закріпить організаційну структуру. Реінжиніринг урядових процесів є основою та передумовою впровадження електронного урядування, реінжиніринг-процесів (бізнес-процесів) та значною мірою впливає на потенціал інформаційних технологій електронного урядування та на ефекти електронного урядування під час реформування режиму управління урядом.

У статті досліджено взаємозв'язок між реінжинірингом бізнес-процесів і реінжинірингом урядових процесів, заснований на ефективному використанні інформаційних технологій та інформаційних ресурсів. Висвітлено, що електронне урядування та реінжиніринг урядових процесів є взаємодіючими, взаємодоповнювальними та взаємодоповнювальними елементами публічного управління. З погляду впровадження інформаційної системи електронного урядування висувається модель інформаційної системи електронного урядування, заснована на реінжинірингу урядових процесів, і порівнюється поточна урядова інформаційна модель та інформаційна модель електронного урядування. Зазначимо, що термін «бізнес-процеси» означає сукупність ключових функцій, які покликана виконувати державна організація, але в низці держав поняття «бізнес-процеси» не використовується, щоб підкреслити кардинальні відмінності сфери державної діяльності. Проте, на нашу думку, за правильного розуміння термінологічної бази для України найкращим є взяти за основу концепцію реінжинірингу урядових процесів, засновану на реінжинірингу бізнес-процесів.

Ключові слова: електронне урядування, реінжиніринг урядових процесів, трансформація урядових процесів, інформаційна модель електронного урядування, розвиток електронного урядування, державне управління, публічне управління та адміністрування.

T. V. Kosariev, N. O. Pasyk-Kosarieva. Improvement of e-governing on the basis of re-engineering of government processes

Currently in the world there is a tendency in the development of e-governing, the e-governing process and the e-governing operational structure are lagging behind the requirements of building an e-governing system. The root cause of this problem is the misconception that e-governing is a traditional government business, intact on the Internet, and does not require a reorganization of the fundamental transformation and re-engineering of the processes of the traditional organizational structure of public administration. Implementation of information technologies in the organization the careful analysis of all business (or administrative, in case of the state organization) processes which is designated most often as re-engineering has to precede. For this reason implementation of information technologies re-engineering of government (administrative) processes (GPR) has to precede – their transfer to an electronic form will set organizational structure. Re-engineering of government processes is a basis and a prerequisite introduction of electronic control, re-engineering of processes (business of processes) substantially influences the potential of information technologies of electronic control and effects of e-governing control when reforming control mode by the government.

During the study of research on re-engineering business processes and re-engineering procedures that were carried out on the latest information technologies and information resources. It is revealed that e-governing and re-engineering of government processes are internal, mainly using elements of public administration. From the point of view of implementation of the e-government information system, the model of the e-government information system is put forward, which based on the re-engineering of government processes. In addition, the current government information model and the e-government information model are compared. The term "business process" has a set of key functions that indicate that users are running a government organization,

but this concept is not used by the state to emphasize the fundamental differences of the sphere of state activity. We believe that in fact, modern terminological bases for Ukraine are best taken as a basis for the idea of re-engineering of government process that was done in re-engineering business processes.

Key words: e-governing, re-engineering of government processes, transformation of government processes, e-governing information model, e-governing development, governance, public management and administration.

Постановка проблеми. З погляду розвитку урядових інформаційних технологій застосування інформаційних технологій підвищило ефективність в урядових процесів починаючи з 1980-х років, але не надало повною мірою потенціалу інформаційних технологій. Причина в тому, що не відбувається реструктуризації, нормалізації та оптимізації робочого процесу уряду. У середині 90-х років багато урядів розвинених країн висунули концепції та методи реінжинірингу урядових процесів (далі – РУП) за допомогою теорії реінжинірингу бізнес-процесів (далі – РБП) для аналізу та переробки формату робочого процесу та процесу в організації та між організаціями. Під час трансформації урядових процесів і реструктуризації організації, щоб мінімізувати або навіть усунути діяльність без додаткової вартості, урядові відомства скасовують багато традиційного середнього управління, стискають, спрощують та інтегрують різноманітні бізнес-процеси, знижують класифікацію робочих місць, вдосконалюють «висококваліфікованих» працівників, завдяки чому ефективність управління урядом значно покращена.

Помилково вважають, що електронне урядування – це традиційний уряд, відображений у цифровому світі [1, с. 60]. Практика інженерії систем електронного урядування багатьох країн світу доводить, що результат може бути досягнутий лише завдяки комп'ютеризації державного інформаційного потоку під керівною ідеологією, що є неможливим для досягнення мети безпроблемної інтеграції та обміну інформацією. Очевидно, щоб вирішити цю проблему, необхідно паралельно одночасно розробити систему електронного урядування та реінжинірингу урядових процесів до цілком нового виду, методу та процедури для досягнення оригінального функціонування керівництва бізнесом та урядом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За останні роки дослідження питання реінжинірингу урядових процесів на основі принципів реінжинірингу бізнес-процесів у літературі інформаційних систем під час впровадження в систему публічного управління значно зросло. Серед вагомих наукових праць із цієї проблематики та досліджень розвитку електронного урядування можна виділити таких вітчизняних і зарубіжних учених, як Дж. Бауен, С. Власенко, О. Гончарова, О. Дегтяр, Д. Дуков, І. Іпполітова, Л. Ксіоянг, А. Лизанець, О. Марченко, Р. О'Неїл, Н. Орлова, Ю. Уманців, Л. Федулова. Однак ці дослідження не зосереджувались на комплексному дослідженні взаємозв'язку компонентів реінжинірингу урядових процесів та електронного урядування, національної моделі інформаційної системи електронного урядування та її взаємозв'язку з готовністю та розвитком електронного урядування під час використання принципів реінжинірингу урядових процесів.

Метою статті є дослідження процесу реінжинірингу урядових процесів, заснованого на реінжинірингу бізнес-процесів, встановлення його зв'язку з електронним урядуванням та аналіз впливу на розвиток інформаційної моделі електронного урядування.

Виклад основного матеріалу. Процес електронного урядування – це група пов'язаних, структурованих заходів або низка ланцюгів подій, які забезпечують конкретну послугу чи продукт для конкретного користувача, цей процес має початок, кінець і мету. Реінжиніринг урядових процесів (далі – РУП) – це масштабна реформа урядової філософії управління, принципу, структури, поведінки, щоб покращити ефективність уряду та якість послуг, це не просте організаційне упорядкування та реструктуризація [2, с. 79]. Реінжиніринг урядових процесів – це певне державне середовище, яке полягає у вивченні та переосмисленні урядових процесів і процесів електронного урядування шляхом очищення, спрощення та інтеграції початкового процесу для досягнення значного підвищення рівня державних службовців та якості державних послуг.

Уряд відіграє ключову роль у реформуванні, з одного боку – управління, з іншого боку – служби, якщо цих двох цілей неможливо досягти, справжнього електронного урядування досягти неможливо. Адміністративний процес електронного урядування ставить за мету поліпшення управління ефективністю та задоволення громадськості, він має три основні характеристики: одна – для громадськості, а бізнес як центр; друга – наявні межі між функціональними підрозділами та підпорядкованими їм підрозділами; третя стоїть перед процесом управління системними програмами для заміни традиційних урядових систем управління [3, с. 274]. Якщо процес серйозно відстає або потреби в застосуванні мають велику різницю між створеними платформами уряду, це перешкоджає побудові електронного урядування. Тому, коли урядові відомства є в будівництві електронного урядування, то РУП є дуже важливим, оскільки електронне урядування вимагає від функціональних підрозділів урядових органів порушити притаманний їм режим, задля цілеспрямованої та органічної переробки відповідно до притаманного механізму функціонування електронного урядування. Урядові відомства повинні відповідати терміновості порядку пріоритетності РУП, відповідно, з'явиться архітектура електронного урядування. Ті відомства, які не мають жодного ефекту після РУП, уряду слід трансформувати або взагалі усунути.

Реінжиніринг урядових процесів – це самоперетворення та інновації уряду для адаптації та використання сучасних інформаційних технологій для підвищення ефективності уряду, а також основа для розвитку електронного урядування [4, с. 183]. РУП призначений для повного використання характеристик електронного урядування. Наявні урядові департаменти створені відповідно до функцій, таких як освіта, фінанси, планування, промисловість і торгівля, оподаткування тощо. Відповідно, процес виконання своїх функцій у частині надання адміністративних послуг полягає в тому, що користувачі послуг можуть подавати заявки на кожен відділ по одному, державні відомства звикли до такого стандартизованого адміністративного режиму. Отже, послуга «Єдиний електронний кабінет» також потребує реінжинірингу урядових процесів для поліпшення прозорості уряду, стандартизації, функціонування державних установ у режимі реального часу, щоб сприяти ефективній, інтерактивній і надійній роботі.

Електронне урядування постійно розвивається разом із інноваційною системою управління та технологічними інноваціями. Проводити оптимізацію урядових процесів потрібно не раз і назавжди, а постійно поглиблюючий, постійно мінливий, постійний реінжиніринг. Відповідно, розвиток електронного урядування та реінжиніринг урядових процесів доповнюють одне одного, реінжиніринг урядових процесів потребує прискорення побудови системи електронного урядування, а ефективно використання інформаційних технологій та інформаційних ресурсів також потребує реінжинірингу урядових процесів. З погляду інформатизації уряду реінжиніринг урядових процесів є організаційною гарантією електронного урядування.

Оскільки РУП – це реінжиніринг бізнес-процесів, то принцип оптимізації бізнес-процесів, метод і засоби оптимізації взаємопов'язані. Передумовою реінжинірингу урядових процесів і реінжинірингу бізнес-процесів є аналіз впливу розвитку інформаційних технологій на процес, реструктуризацію та оновлення процесу, а не використання інформаційних технологій для боротьби з наявними процесами. У традиційних бізнес-процесах однакова інформація часто повинна здійснюватися в різних галузях зберігання, обробки та управління, що містить багато повторюваних робіт. Завдяки реінжинірингу бізнес-процесів кожен процес повинен визначатись для збору інформації у джерела та використовувати інформаційні технології для здійснення обміну інформацією у всьому державному процесі [5, с. 56]. Розвиток електронного урядування – це не лише зміна урядового робочого шляху, ефективності роботи та поточної вартості, але й реінжиніринг процесів і реструктуризація організації тощо. Під час реалізації проєкту електронного урядування ми не можемо просто перемістити наявний уряд, офіс, процедури повністю до мережі Інтернет, традиційний режим роботи, методи роботи та робочі засоби потребують ретельної реформи. Електронне урядування, розцінене як важлива частина національної інформатизації, сприяє та змушує уряд переглянути наявну стару систему, шукаючи нову систему для зменшення втручання, сприяючи реформуванню інформаційного ринку. РУП вимагає докорінної трансформації традиційної планової економічної системи, сформованої під час адміністративного процесу, щоб зробити владу більш відповідною до управління електронним урядом і державними службами [6, с. 19]. Це вимагає встановлення уніфікованої специфікації уряду; поглибити реформу чинної системи адміністративних експертиз та затвердження; сформулювати специфічну реалізацію заходів «відкритого уряду» з метою підвищення прозорості управління урядом.

Насамперед впровадження електронного урядування допомагає зміні ролі уряду та управлінської ідеї, створенню громадського уряду та «орієнтованої на клієнта» моделі управління [7, с. 102]. Традиційна модель уряду визначає уряд як центр, а впровадження електронного урядування створює «замовника» як центр моделі управління, і саме замовника як центр, попит замовника як вихідний пункт. По-друге, впровадження електронного урядування допомагає підвищити швидкість та ефективність передачі інформації, оптимізувати організаційну структуру адміністрації, підвищити ефективність урядового зв'язку й оперативної ефективності адміністрації, спростити адміністративні операційні процедури та зменшити адміністративні операційні витрати, відповідно, заощадити державне фінансування та витрати, а також сприяє відкритості та розкриттю інформації, підвищенню прозорості роботи уряду. Нарешті, реалізація електронного урядування за допомогою побудови бази даних і системи підтримки комп'ютерних рішень у мережевому середовищі надає уряду перед прийняттям рішень широке розуміння всіх видів інформації, необхідної для прийняття рішення. Знання та інформація епохи Інтернету мають характеристики дисперсності та визначають розсіювання повноважень [8, с. 12]. У прийнятті рішень уряду кожен може брати участь, аналітичні центри та думки експертів також можуть отримати своєчасну відповідь, а громадськість також може вільно висловлювати свою думку та вимоги через Інтернет, що значно сприяє демократизації влади прийняття рішень, щоб уряд міг повною мірою скористатися винахідливістю більшості людей для прийняття наукових рішень.

Отже, можна побачити, що впровадження електронного урядування є потужним заходом реінжинірингу уряду для досягнення основної мети урядової реформи. Отже, розвиток електронного урядування може сприяти реінжинірингу урядових процесів. Ба більше, урядові процеси з реінжинірингу вимагають прискорити побудову системи електронного урядування, а також ефективно використання інформаційних технологій та інформаційних ресурсів вимагає реінжинірингу урядових процесів. Тому можна сказати, що розвиток електронного урядування та реінжиніринг урядових процесів доповнюють одне одного. З погляду інформатизації уряду реінжиніринг урядових процесів є організаційною гарантією електронного урядування.

Реінжиніринг урядових процесів має здійснюватися поетапно, безперервно вдосконалюючись, постійно про-суваючись, це процес циклічного підйому спіралей. Відповідно, для реалізації е-урядування в поєднанні РУП та ІТ, можуть бути використані етапи формування інформаційної моделі е-урядування (рис. 1).

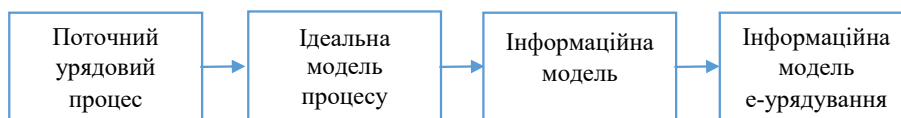


Рис. 1. Процес формування інформаційної моделі електронного урядування на основі ІТ у поєднанні з РУП

По-перше, залежно від стану чинного уряду та конкретної ситуації старого процесу, визначити ключовий процес, який готовий змінитись, і критичний процес, який потребує реінжинірингу, визначити масштаби реінжинірингу та кількісної оцінки, поєднати передові та найбільш придатні ідеї управління організаційною структурою. По-друге, встановити ідеальну модель процесу, відповідно до існуючих цілей, зрозуміти тенденцію розвитку електронного урядування та шукати найкращі практики, реалізувати технологічні інновації, спираючись на успішний досвід інших країн, та засвоювати переваги різних моделей, розробити 3–5 моделей процесів, сформованих ідеальною моделлю. По-третє, переробити модель організаційної структури та урядовий процес для адаптації ідеальної моделі урядового процесу, визначити вимоги до технологій. По-четверте, вибрати платформу, здатну підтримувати новий процес, тобто гарний набір системи електронного урядування, щоб функціонувати з новим урядовим процесом. По-п’яте, згідно з наявною моделлю реінжинірингу урядових процесів та ІТ можливо будувати відповідну модель інформаційної системи управління справами уряду, сформулювати розумний план впровадження, в кінцевому підсумку сформується повноцінна комп’ютерна інформаційна система. Отже, реалізація реінжинірингу урядових процесів із погляду ефективності процесів електронного урядування та ІТ може добре оптимізувати або реконструювати урядовий процес, відповідно, надавати повною мірою потенціал цифрових технологій, щоб добре керувати процесами уряду.

Побудова інформаційної моделі електронного урядування – це процес розвитку уряду з притаманним механізмом принципу функціонування електронного урядування з метою вдосконалення об’єкта обслуговування для задоволення суспільних послуг. Інформація уряду, як правило, відображається у формі даних у поточному уряді, як правило, через усі види файлів, документів, книг, звітів і технічної документації та інші форми [9, с. 157]. Недоліками є такі: форма вираження різна, формат складний, інформації бракує унікальності та послідовності, канал інформаційного потоку не є рівним і т. д. В інформаційній моделі електронного урядування організація інформації, структура зберігання та методи обробки підлягають фундаментальній зміні, обмін інформацією всередині уряду на всіх рівнях і в усіх підрозділах через інтернет-доступ до спільної бази даних. Відмінності між інформаційною моделлю електронного уряду та поточною інформаційною моделлю уряду наведено в таблиці 1.

Таблиця 1

Порівняння інформаційної моделі електронного урядування та стандартної інформаційної моделі уряду

Функції інформації	Стандартна інформаційна модель уряду	Інформаційна модель е-урядування
Інформаційний формат	Форма вираження різна, складний формат	Інформаційний формат показує хорошу узгодженість у цифровому форматі
Обмін інформацією	Через передачу носія інформації	Інтернет-доступ до спільної бази даних
Достовірність інформації	Людське втручання сприяє спотворенню інформації	За допомогою сервісного потоку для забезпечення надійності роботи інформаційного джерела, для досягнення достовірності змісту інформації
Інформаційна точність	Інформаційний зміст довільний	Автоматична перевірка під час використання джерела, щоб переконатися, що інформація є правильною і послідовною
Інформаційна інтеграція	Дублювання інформації	Інформація суворо інтегрована та унікальна
Передача інформації	Канал доступу не постійний, велика кількість посилань, досить повільний	Збір даних у режимі реального часу, автоматична обробка даних, передача та обробка інформації вчасно
Інформаційна доступність	Важка доступність до інформації	Хороша доступність до інформації
Інформаційна безпека	Погана безпека	Використовуйте механізми безпеки для запобігання крадіжок інформації

Джерело: підготовлено авторами на основі [1–9]

Отже, тільки коли інформаційна модель електронного урядування в кожному сегменті уряду досягає цифрових, мережових і здійснених реінжинірингом урядових процесів перетворень, вона може досягти справді електронного урядування.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Для побудови системи електронного урядування необхідний реінжиніринг урядового процесу. Хоча реінжиніринг процесів походить із ділового світу, його основні поняття та методи управління однаково застосовні до державних відомств, він сконцентрований на перетворенні урядового процесу в душі підприємця. Дає змогу уряду перейти від управління, орієнтованого на контроль, до управління, орієнтованого на сервіс.

Розвиток електронного урядування та реінжиніринг урядових процесів взаємодоповнюють одне одного. Підсумовуючи це, впровадження електронного урядування може бути не просто існуючим офісом, процедурами, які цілком неушкоджені перенесли до Інтернету, але інновацією традиційного режиму роботи, методу роботи, засобів праці. З погляду інформатизації уряду, реінжиніринг урядових процесів є організаційною гарантією електронного урядування.

Побудова та розвиток інформаційної системи електронного урядування – це напрям і мета реінжинірингу урядових процесів. Для розвитку електронного урядування має бути змінена традиційна адміністративна ідея, переосмислено функції уряду, перероблено організаційну структуру, культуру та робочий процес уряду на основі побудови електронного урядування. Розвиток електронного урядування вказує напрям реінжинірингу урядових процесів і висуває чіткі напрямки до інформаційної системи електронного урядування щодо швидкості, якості, сервісу та інших аспектів.

Реінжиніринг урядових процесів – інновація уряду для адаптації та використання сучасних інформаційних технологій для підвищення ефективності публічного управління.

Список використаних джерел:

1. Baowen J. CIO strategic management of the government and technical implementation. *Beijing: Tsinghua University Press*. 2004. № 1. P. 58–86.
2. Гончарова О. Реінжиніринг бізнес-процесів як метод процесного управління. *Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Серія : Економіка*. 2013. № 151. С. 78–82.
3. Власенко С. Демократія як умова розвитку національних систем державного управління: аналіз сучасних дослідницьких підходів. *Ефективність державного управління : зб. наук. пр.* 2015. Вип. 43. С. 272–280.
4. Дуков Д. Напрями удосконалення механізмів державного управління інвестиціями в регіональний розвиток : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 «Механізми державного управління». Одеса : Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, 2018. 272 с.
5. Лизанець А., Роман С. Реінжиніринг бізнес-процесів як метод вдосконалення ведення бізнесу. *Науковий вісник Мукачівського державного університету. Серія : Економіка*. 2018. Вип. 2 (10). С. 54–59.
6. Федулова Л., Марченко О. Концептуалізація цифрової економіки. *Економічна теорія та право : зб. наук. пр.* 2020. № 1 (40). С. 13–34.
7. O'Neill R. E-government: Transformation of Public Governance in New Zealand? *Victoria University of Wellington*. 2009. 234 p.
8. Федулова Л. Тенденції розвитку та впровадження цифрових технологій для реалізації цілей сталого розвитку. *Економіка природокористування і сталий розвиток*. 2020. № 7 (26). С. 6–14.
9. Umantsiv Iu., Lebedeva L., Mytrofanova A. Modern trends in governance of state ownership relations. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2019. № 5. P. 155–164.

References:

1. Baowen J. (2004), CIO strategic management of the government and technical implementation. *Tsinghua University Press*. № 1. P. 58–86 [China].
2. Honcharova O. Reinzhyrynynh biznes-protsesiv yak metod protsesnoho upravlinnia [Business process reengineering as the method of process management]. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu im. Tarasa Shevchenka. Seriiia : Ekonomika* [Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Economics]. № 151. P. 78–82 [Ukraine].
3. Vlasenko S. (2015), Demokratiiia yak umova rozvytku natsionalnykh system derzhavnoho upravlinnia: analiz suchasnykh doslidnytskykh pidkhodiv [Democracy as a condition for the development of national systems of public administration: an analysis of current research approaches]. *Efektynnist derzhavnoho upravlinnia : zb. nauk. pr.* [Efficacy public administration: Collection of scientific works]. Is. 43. P. 272–280 [Ukraine].
4. Dukov D. (2018), Napriamy udoskonalennia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia investytsiiamy v rehionalnyi rozvytok [Directions of improvement of mechanisms of public administration of investments in regional development], dissertation candidate degree in Public Administration, speciality: 25.00.02 “Mechanisms of Public Administration”.

Odesa regional institute for Public Administration of the National academy for Public Administration under the President of Ukraine, Odessa. 272 p. [Ukraine].

5. Lyzanets A., Roman S. (2018) Reinzhyrnyh biznes-protsesiv yak metod vdoskonalennia vedennia biznesu [Reengineering business processes as a way of improving business]. *Naukovyi visnyk Mukachivskoho derzhavnoho universytetu: Seriiia : Ekonomika* [Scientific bulletin of Mukachevo state university: series “Economics”]. Is. 2 (10). P. 54–59 [Ukraine].

6. Fedulova L., Marchenko O. (2020) Kontseptualizatsiia tsyfrovoi ekonomiky [Conceptualization of the digital economy]. *Ekonomichna teoriia ta pravo* [Economic Theory and Law]. No. 1 (40). P. 13–34.

6. O’Neill R. (2009) E-government: Transformation of Public Governanace in New Zealand? *Victoria University of Wellington*. P. 234 [New Zealand].

7. Umantsiv Iu., Lebedeva L. and Mytrofanova A. (2019) Modern trends in governance of state ownership relations. *Baltic Journal of Economic Studies*. № 5. P. 155–164 [Latvia].

9. Fedulova L. (2020) Tendentsii rozvytku ta vprovadzhennia tsyfrovyykh tekhnolohii dlia realizatsii tsilei staloho rozvytku [Development trends and implementation of digital technologies for sustainable development goals]. *Ekonomika pryrodokorystuvannia i stalyyi rozvytok* [Economic use and sustainable need]. № 7 (26). P. 6–14.

Н. П. Кризина, доктор наук з державного управління, професор, заслужений лікар України, професор кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України

Л. М. Радченко, аспірантка кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ЩОДО ПОВОДЖЕННЯ З ТВЕРДИМИ ПОБУТОВИМИ ВІДХОДАМИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена проблемі поводження з твердими побутовими відходами (ТПВ) в Україні та напрямам її вирішення. Ситуація з відходами в Україні вирізняється особливою масштабністю і значимістю як унаслідок домінування в національній економіці ресурсоємних багатовідхідних технологій, так і через відсутність протягом тривалого часу адекватного реагування на її виклики.

Стан поводження ТПВ в Україні сьогодні особливо загострився. За статистичними даними, на кожного мешканця припадає близько 300 кг твердих побутових відходів.

В Україні давно спостерігається критична ситуація навколо ТПВ, що спричинено постійним зростанням їхнього утворення та накопичення, недосконалими практиками поводження з ними, а також зміною морфологічного складу відходів, яка відбулася впродовж останніх кількох десятиліть.

Такі обставини призводять до поглиблення екологічної кризи й загострення соціально-економічної ситуації в суспільстві та зумовлює необхідність реформування й розвитку з урахуванням вітчизняного та світового досвіду всієї правової та економічної системи, що регулює використання природних ресурсів загалом та управління відходами зокрема. Проблема відходів є однією з ключових екологічних проблем і більш вагомою в ресурсному аспекті.

Відмінність ситуації, що склалася з відходами в Україні, порівняно з іншими розвиненими країнами, полягає у великих обсягах утворення відходів та у відсутності інфраструктури поводження з ними. При цьому наявність такої інфраструктури є неодмінною ознакою всіх економік розвинених країн.

Значні обсяги накопичених в Україні відходів і відсутність ефективних заходів, спрямованих на запобігання їхньому утворенню, утилізацію, знешкодження та видалення, поглиблюють екологічну кризу і стають гальмівним фактором розвитку національної економіки.

Розв'язання зазначеної проблеми є ключовим у вирішенні питань енерго- та ресурсонезалежності держави, економії природних матеріальних та енергетичних ресурсів і актуальним стратегічним завданням (пріоритетом) державної політики.

Комплексний підхід до переробки відходів повинен базуватись на стратегічному довгостроковому плануванні для забезпечення гнучкості й адаптації до майбутніх змін у складі та кількості твердих побутових відходів і доступності технологій утилізації.

Ключові слова: тверді побутові відходи, сміття, сміттєзвалище, переробка відходів.

N. P. Kryzyna, L. M. Radchenko. Conceptual approaches to the solid household waste management in Ukraine

The article is devoted to the problem of solid waste management in Ukraine and directions of its solution. The waste situation in Ukraine is of particular magnitude and importance both as a result of the dominance of resource-intensive multi-waste technologies in the national economy and the lack of adequate response to its challenges for a long time.

The state of MSW treatment in Ukraine today is particularly aggravated. According to statistics, each inhabitant accounts for about 350 kg of solid waste.

There has long been a critical situation around Ukraine (MSW) caused by the steady growth of their formation and accumulation, by poor practices in handling them, and by the change in the morphological composition of waste that has occurred over the last several decades.

Such circumstances lead to the deepening of the ecological crisis and aggravation of the socio-economic situation in society and necessitate the reform and development taking into account the national and world experience of the whole legal and economic system governing the use of natural resources in general and waste management in particular. The problem of waste is one of the key environmental problems and more significant in the resource aspect.

The difference between the waste situation in Ukraine and other developed countries is the large volume of waste generation and lack of infrastructure for waste management. The presence of such infrastructure is an indispensable feature of all economies of developed countries.

The significant amounts of waste accumulated in Ukraine and the lack of effective measures to prevent their generation, disposal, disposal and disposal are exacerbating the ecological crisis and becoming a brake on the development of the national economy.

Solving this problem is key in addressing the issues of energy and resource independence of the state, saving natural material and energy resources, and an urgent strategic task (priority) of public policy.

A comprehensive approach to waste treatment should be based on strategic long-term planning to ensure flexibility and adaptation to future changes in the composition and quantity of solid waste and the availability of disposal technologies.

Key words: municipal solid waste, garbage, landfill, waste management.

Постановка проблеми. Проблема відходів в Україні полягає у необхідності вирішення критичної ситуації, яка склалася з утворенням, накопиченням, зберіганням, переробленням, утилізацією та захороненням відходів і характеризується подальшим розвитком екологічних загроз. Ця проблема вирізняється особливою масштабністю і значимістю як унаслідок домінування в національній економіці ресурсоемних багатовідхідних технологій, так і через відсутність протягом тривалого часу адекватного реагування на її виклики. Значні масштаби ресурсокористування та енергетично-сировинна спеціалізація національної економіки разом із застарілою технологічною базою визначали і надалі визначають високі показники утворення та нагромадження відходів [1].

Високий рівень утворення відходів і низькі показники їхнього використання як вторинної сировини призвели до того, що в Україні щороку в промисловості та комунальному секторі нагромаджуються значні обсяги твердих відходів, з яких лише незначна частина застосовується як вторинні матеріальні ресурси, решта – потрапляють на звалища.

Відмінність ситуації, що склалася з відходами в Україні, порівняно з іншими розвиненими країнами, полягає у великих обсягах утворення відходів та у відсутності інфраструктури поводження з ними. При цьому наявність такої інфраструктури є неодмінною ознакою всіх економік розвинених країн [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У Законі України «Про відходи» зазначено поводження з відходами як дії, спрямовані на запобігання їх утворенню, а також збирання, перевезення, оброблення, утилізація, видалення, знешкодження і захоронення, включно з контролем за цими операціями та наглядом за місцями видалення [3].

Надмірна залежність від захоронення побутових відходів не може далі бути основою поводження з побутовими відходами в Україні. Крім того, підписана у 2014 році Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, вимагає від України негайних і рішучих кроків для впровадження європейських стандартів у відповідній сфері.

Вихід із ситуації, що склалася в галузі управління відходами, полягає в переході від подолання наслідків забруднення до екологічно чистішого виробництва та безпечного управління поводженням з твердими відходами. Тут цікавим, на нашу думку, може виявитись досвід ФРН, країни, яка досягла значного поступу в питаннях розв'язання проблеми відходів. Прийнявши амбіційну програму подвоїти ефективність використання сировини і матеріалів до 2020 року, порівняно з 1994 роком, уряд, однак, змушений був визнати, що країна є далеко від поставленої мети. Незважаючи на те, що за період 1994–2011 років ефективність використання сировини і матеріалів у цій країні зросла на 44 %, стало зрозуміло, що національна стратегія сталого розвитку за таких темпів своєчасно реалізована. Ця обставина спонукала Міністерство охорони довкілля та ядерної безпеки ФРН прийняти на виконання Рамкової угоди ЄС щодо відходів [4] у 2013 році за участю федеральних земель Програму запобігання утворенню відходів, де вперше комплексно охоплено наявні та потенційні заходи й інструменти запобігання утворенню відходів на федеральному рівні, на рівні окремих земель, а також на рівні місцевих органів самоврядування. Згадані заходи оцінено з економічного, екологічного та соціального аспектів.

З огляду на це актуальними є роботи з розроблення регіональних планів дій у сфері поводження з твердими побутовими відходами в Україні. Як зазначається в Концепції Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013–2020 роки [5], регіональні програми є одним із елементів реалізації оптимального варіанта розв'язання проблеми відходів.

Мета статті полягає в аналізі нормативно-правових актів та статистичних показників поводження з твердими побутовими відходами й розробленні концептуальних засад розвитку інтегрованої системи поводження з твердими побутовими відходами в Україні.

Виклад основного матеріалу. У Національній стратегії управління відходами в Україні до 2030 року йдеться про проблему поводження з ТПВ в Україні [1].

Загалом, система управління відходами в Україні характеризується такими тенденціями: накопичення відходів у побутовому секторі негативно впливає на стан довкілля і здоров'я людей; здійснення неналежним чином утилізації та видалення небезпечних відходів; розміщення побутових відходів без урахування можливих небез-

печних наслідків; неналежний рівень використання відходів як вторинної сировини внаслідок недосконалості організаційно-економічних засад залучення їх у виробництво; неефективність впроваджених економічних інструментів у сфері поводження з відходами.

Значні обсяги накопичених в Україні відходів і відсутність ефективних заходів, спрямованих на запобігання їхньому утворенню, утилізації, знешкодженню та видаленню, поглиблюють екологічну кризу і стають гальмівним фактором розвитку національної економіки.

Стратегія визначає головні напрями державного регулювання у сфері поводження з відходами в найближчі десятиліття з урахуванням європейських підходів із питань управління відходами, що базуються на положеннях:

– Рамкової Директиви № 2008/98/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 19 листопада 2008 року «Про відходи та скасування деяких директив»;

– Директиви Ради № 1999/31/ЄС від 26 квітня 1999 року «Про захоронення відходів»;

– Директиви № 2006/21/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 15 березня 2006 р. «Про управління відходами видобувних підприємств, та якою вносяться зміни до Директиви 2004/35/ЄС»;

– Директиви 94/62/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 20 грудня 1994 року «Про упаковку та відходи упаковки»;

– Директиви 2012/19/ЄС Європейського парламенту та Ради від 4 липня 2012 року «Про відходи електричного та електронного обладнання (ВЕЕО)»;

– Директиви 2006/66/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 6 вересня 2006 року «Про батарейки і акумулятори та відпрацьовані батарейки і акумулятори».

В Україні функціонує 460 міст, близько 500 районів, 885 селищ міського типу і 28 388 сіл, органи місцевого самоврядування яких повністю відповідають за організацію надання послуг із поводження з твердими побутовими відходами.

Обсяги утворення твердих побутових відходів в Україні у 2018 році становили 49 млн куб. метрів, або близько 11 млн тонн (без урахування тимчасово окупованих територій, Автономної Республіки Крим та м. Севастополя). Незважаючи на те, що протягом останніх 20 років чисельність населення України постійно скорочується, обсяги утворення побутових відходів збільшуються. Показник утворення відходів в Україні в середньому становить 250–300 кілограмів на рік на людину і має тенденцію до зростання.

Слід зазначити, що державний облік і статистика побутових відходів в Україні мають суттєві недоліки. У статистичній звітності та нормативно-правових актах щодо поводження з побутовими відходами оперують як об'ємами, так і ваговими категоріями. Перерахунок одних одиниць в інші призводить до значних похибок під час проведеної оцінки, прогнозів тощо [6].

Домінуючим способом поводження з побутовими відходами залишається їх вивезення та захоронення на полігонах і сміттєзвалищах. У 2018 році лише 5,8 % утворених побутових відходів перероблено, зокрема 2,71 % (1,3 млн куб. метрів) – утилізовано (спалено), 3,09 % (1,53 млн куб. метрів) – спрямовано на інші сміттєпереробні комплекси та близько 0,003 % (2000 куб. метрів) – компостовано. Решту (близько 94 %) розміщено на полігонах і сміттєзвалищах, яких станом на 2018 рік в Україні налічувалося 5 470 одиниць, з них 305 (5,6 %) перевантажені, а 1 646 одиниць (30 %) не відповідають нормам екологічної безпеки. За експертними оцінками понад 99 % функціонуючих полігонів не відповідають європейським вимогам (Директиві Ради № 1999/31/ЄС від 26 квітня 1999 року «Про захоронення відходів»). Як правило, внаслідок недостатнього рівня контролю або відсутності належної системи поводження з побутовими відходами, за офіційними даними, щороку утворюється понад 27 тис. несанкціонованих сміттєзвалищ.

Неналежним чином проводиться робота з паспортизації, рекультивації та санації сміттєзвалищ. З 1 551 сміттєзвалища, що потребують паспортизації, у 2018 році фактично паспортизовано 380 (потребує паспортизації 21 % сміттєзвалищ від їхньої загальної кількості). З 509 сміттєзвалищ, які потребують рекультивації, фактично рекультивовані 86 (7,7 % потребує рекультивації).

Низькі тарифи на послуги із захоронення відходів не створюють для суб'єктів господарювання й місцевих органів влади стимулів для перероблення відходів.

Відсутність системи перероблення (зокрема, системи роздільного збирання) побутових відходів призводить до втрати Україною щороку мільйонів тонн ресурсоцінних матеріалів, що містяться у відходах, які потенційно можуть бути введені в господарський обіг. Розвиток роздільного збирання та перероблення відходів є невіддільною частиною підвищення ефективності використання природних ресурсів і переходу до сталої економіки.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Нормативно-правові акти і нормативні документи, що розроблятимуться та прийматимуться на виконання Стратегії, повинні базуватися виключно на принципах і положеннях відповідних актів європейського законодавства.

Сучасні способи управління побутовими відходами в Україні: орієнтовані на полігонне захоронення відходів, їх розміщення на сміттєзвалищах або стихійних сміттєзвалищах, більшість з яких не відповідають вимогам екологічної безпеки; мають низький технологічний рівень; обмежені підходами до прийняття комп-

лексних управлінських рішень і фінансовими ресурсами; мають низький рівень впровадження інноваційних технологій.

В Україні необхідно комплексно підходити до переробки відходів. Комплексний підхід повинен базуватись на стратегічному довгостроковому плануванні для забезпечення гнучкості та адаптації до майбутніх змін у складі та кількості твердих побутових відходів і доступності технологій утилізації.

Список використаних джерел:

1. Про основні засади (Стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII. Офіційний вебсайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19>.
2. Максимів Л.І., Панківський Ю.І., Вдович Ю.В. Регіональна політика поводження з твердими побутовими відходами: стан і перспективи розвитку. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2014. Вип. 5 (109). С. 71–78.
3. Про відходи : Закон України від 5 березня 1998 року № 187/98-ВР : ред. від 1 травня 2019 року. Офіційний вебсайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80>.
4. Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives. *Official Journal of the European Union*. 22.11.2008.
5. Концепція Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013–2020 роки. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 року № 22-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/22-2013>.
6. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-XII : ред. від 12 жовтня 2018 року. *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.

References:

1. Pro osnovni zasady (Strategiju) derzavnoi polityky Ukrainy na period do 2030 roku : Zakon Ukrainy vid 28.02.2019 № 2697-VIII. *Ofic.veb-sait Verkhov. Rady Ukrainy*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19>.
2. Maksymiv L.I., Panivskij U.I., Vdovych U.V. Regionalna politycyf povodzennja z tverdymy pobutovymy vidchodamy: stan ta perspektyvy pozvytku / *Soc.-ek. problemy suchas. periodu Ukrainy*. 2014. Vyp. 5 (109). S. 71–78.
3. Pro vidchody : Zakon Ukrainy vid 05.03.1998 № 187/98-VR : red. vid 01.05.2019. *Ofic. veb-sait Verkhov. Rady Ukrainy*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80>
4. Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives. *Official Journal of the European Union*. 22.11.2008.
5. Konceptija Zagalnoderzavnoii programy povodzennja z vidchodamy y 2013–2020 rokakh. Schvaleno rozporjadzennjam Kabinety Ministriv Ukrainy vid 03.01.2013 roku № 22-r. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/22-2013>.
6. Pro ochorony navkolyschnjogo pryrodnogo sersdovyscha : Zakon Ukrainy vid 25.06.1991 № 1264-XII : red. vid 12.10.2018. *Ofic. veb-sait Verkhov. Rady Ukrainy*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.

І. В. Курисько, здобувач
навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

СПЕЦИФІКА ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ АВТОМАТИЗАЦІЇ РОБОТИ СИСТЕМ ПІДБОРУ КАДРІВ У ЗАКЛАДАХ ВИЩОЇ ОСВІТИ НА ДЕРЖАВНОМУ РІВНІ

У статті досліджено специфіку формування та реалізації механізмів автоматизації роботи систем підбору кадрів у закладах вищої освіти на державному рівні. Зокрема, запропоновано науково-обґрунтовану концепцію підбору і розстановки кадрів, яка полягає у створенні автоматизованої системи управління кадрами закладу вищої освіти. Зокрема, ця концепція полягає у необхідності: детально проаналізувати наявну систему кадрів закладу вищої освіти; створити математичні моделі, що описують функціонування кадрової системи закладу вищої освіти; визначити реальні параметри моделей кадрового забезпечення закладу вищої освіти; реалізувати моделі на основі нових інформаційних технологій на сучасних персональних комп'ютерах; перевірити адекватність створених моделей реально наявним кадровим системам; впровадити моделі й дати оцінку ефективності їхнього функціонування. Виділено ключові особливості сучасної системи підбору кадрів у закладах вищої освіти України: досить низька ефективність функціонування ад'юнктури, її нечисленність або повна її відсутність; незадовільне співвідношення докторів наук, кандидатів наук і викладачів, які не мають наукових ступенів; висока змінюваність викладачів протягом кожних п'яти років; порушення логічної послідовності просування науково-педагогічних працівників кар'єрною драбиною; тривалий процес становлення професорсько-викладацького складу. Виокремлено специфіку й переваги створення та впровадження автоматизованих систем управління процесами підбору кадрів у закладах вищої освіти. Підкреслено, що інформаційні технології та автоматизовані системи управління процесами підбору кадрів у закладах вищої освіти відіграють важливу роль для інтенсифікації застосування засобів автоматизації управління та сучасної обчислювальної техніки й обробки кадрової інформації.

Ключові слова: система підбору кадрів, заклади вищої освіти, автоматизовані системи управління, моделі кадрового забезпечення.

I. V. Kurysko. The specifics of formation and realization of mechanisms of automation of work of systems of staff recruitment in higher education institutions at the state level

The specifics of formation and realization of mechanisms of automation of work of systems of staff recruitment in higher education institutions at the state level is investigated in the article. In particular, the reasonable concept of selection and placement of personnel, which consists in creation of the automated control system for personnel of higher education institution, is offered scientifically. In particular, this concept consists in the following need: to analyze the existing system of frames of higher education institution in details; to create the mathematical models describing functioning of a personnel system of higher education institution; to determine actual parameters of models of staffing of higher education institution; to realize models on the basis of new information technologies on modern personal computers; to check adequacy of the created models to real-life personnel systems; to introduce models and to give an assessment of efficiency of their functioning. The following key features of a modern system of staff recruitment in higher education institutions of Ukraine are marked out: quite low efficiency of functioning of post-graduate education, its small number or full its absence; unsatisfactory ratio of doctors of science, candidates of science and teachers who have no scientific degrees; high removability of teachers within each five years; violations of logical sequence of advance of scientific and pedagogical workers; long process of formation of the faculty. The specifics and advantages of creation and introduction of automated process control systems of staff recruitment in higher education institutions are marked out. It is emphasized that information technologies and automated process control systems of staff recruitment in higher education institutions play an important role for intensification of use of automation equipment of management, modern computer facilities and personnel information processing.

Key words: system of staff recruitment, higher education institution, automated control systems, staffing models.

Постановка проблеми. Між можливостями закладів вищої освіти та вимогами керівних документів щодо підготовки науково-педагогічних кадрів є безліч протиріч, найбільш важливими проявами яких можна вважати такі:

- фактичне зменшення числа викладачів, що мають вчені ступені і звання;
- скорочення кількості викладачів вищої кваліфікації на посадах, що підлягають комплектуванню викладачами з науковими ступенями і званнями (до 20 %);
- зниження кадрового потенціалу наукових шкіл закладів вищої освіти (докторів наук, професорів) до 10–15 %.

Одним із шляхів розв'язання подібних суперечностей, що виникають, може бути створення науково обґрунтованої концепції підбору й розстановки кадрів та на її основі проєктування автоматизованої системи управління кадрами. Ця система дасть змогу прогнозувати, коректувати і керувати науково-педагогічними кадрами закладів вищої освіти.

Необхідно зазначити, що питання кадрової політики систематично підлягають науковим дослідженням, зокрема, таких авторів, як: В.М. Колпаков [1], Ю.Г. Одегов [2], С.В. Стрехова [3] та інші.

Однак процеси підбору кадрів закладів вищої освіти все ще не можна вважати автоматизованими достатньою мірою.

Беручи до уваги описану актуальність дослідження, його метою є дослідження специфіки формування та реалізації механізмів автоматизації роботи систем підбору кадрів у закладах вищої освіти на державному рівні.

Для досягнення поставленої мети в роботі необхідно поставити та вирішити такі завдання:

- запропонувати науково обґрунтовану концепцію підбору й розстановки кадрів полягає у створенні автоматизованої системи управління кадрами закладу вищої освіти;
- виділити ключові особливості сучасної системи підбору кадрів у закладах вищої освіти України;
- виокремити специфіку й переваги створення та впровадження автоматизованих систем управління процесами підбору кадрів у закладах вищої освіти.

Виклад основного матеріалу. Суть науково обґрунтованої концепції підбору й розстановки кадрів полягає у створенні автоматизованої системи управління кадрами закладу вищої освіти знизу догори (кафедра – заклад вищої освіти) та впровадженні її в роботу відділу кадрів навчального закладу.

Для цього необхідно:

- детально проаналізувати наявну систему кадрів закладу вищої освіти;
- створити математичні моделі, що описують функціонування кадрової системи закладу вищої освіти;
- визначити реальні параметри моделей кадрового забезпечення закладу вищої освіти;
- реалізувати моделі на основі нових інформаційних технологій на сучасних персональних комп'ютерах;
- перевірити адекватність створених моделей реально наявним кадровим системам;
- впровадити моделі й дати оцінку ефективності їх функціонування.

Використання нових інформаційних технологій, а також сучасних поколінь персональних комп'ютерів дасть змогу ефективніше використовувати розроблені математичні моделі, і таким чином буде зроблено крок до підвищення рівня підготовки фахівців вищої кваліфікації.

Слід при цьому звернути уваги на такі ключові особливості сучасної системи підбору кадрів у закладах вищої освіти України:

1. Наявна система підбору й розстановки кадрів закладу вищої освіти повною мірою не відповідає вимогам керівних документів щодо підготовки науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації.

2. Найбільш суттєвими показниками під час відбору науково-педагогічних працівників на посади викладацького складу є освітній ценз, професійний стаж і вік.

3. Ступінь укомплектованості у нерівномірність розподілу вчених між закладами вищої освіти залежить від територіальної прихильності та профілю закладу вищої освіти. Основними причинами подібної ситуації є такі:

- досить низька ефективність функціонування ад'юнктури, її нечисленність або повна її відсутність;
- незадовільне співвідношення докторів наук, кандидатів наук і викладачів, які не мають наукових ступенів, що становить 1 / 10 / 56;

- висока змінюваність викладачів протягом кожних п'яти років;
- порушення логічної послідовності просування науково-педагогічних працівників кар'єрною драбиною;
- тривалий процес становлення професорсько-викладацького складу [1; 3].

4. Для вдосконалення підготовки науково-педагогічних працівників необхідно створити науково обґрунтовану концепцію підбору й розстановки кадрів та на її основі спроектувати автоматизовану систему управління кадрами викладацького складу. Наявні сьогодні кадрові підсистеми автоматизованих систем управління виконують переважно довідково-інформаційні функції.

5. Автоматизовані системи управління процесом підбору й розстановки кадрів на базі сучасної обчислювальної техніки є найбільш ефективним засобом вдосконалення як управлінської діяльності закладу вищої освіти, так і управління освітнім процесом загалом.

Слід при цьому зауважити, що інформаційні технології та автоматизовані системи управління процесами підбору кадрів у закладах вищої освіти, які використовуються під час вирішення основного завдання дослідження, відіграють важливу роль для інтенсифікації застосування засобів автоматизації управління та сучасної обчислювальної техніки й обробки кадрової інформації [2; 3].

Автоматизовані системи покликані вдосконалити управлінську діяльність шляхом виконання багатьох операцій за допомогою засобів обчислювальної техніки та повинні виконувати три основні функції:

- збір й оперативну обробку інформації;

- аналіз отриманої інформації та вироблення оптимальних рішень;
- прогнозування.

За своєю структурою, цілями і функціями автоматизована система управління підбором кадрів належить до класу великих систем, яку можна уявити у вигляді сукупності об'єднаних між собою підсистем, кожна з яких за своїм призначенням є відокремленою системою. Взаємозв'язок між системою і підсистемою підбору кадрів закладу вищої освіти будується за принципом ієрархії, в якій підсистема підпорядкована системі. Ця підпорядкованість виражена в структурному місцезнаходженні окремих підсистем і в розташуванні управлінських функцій системи підбору кадрів закладу вищої освіти.

Автоматизована система управління системою підбору кадрів закладу вищої освіти чинить суттєвий вплив на:

- впорядкування потоків інформації про склад науково-педагогічних працівників закладу вищої освіти;
- підвищення її достовірності й оперативності,

що в кінцевому розумінні дає змогу управлінським працівникам отримувати в необхідних обсягах достовірну й оперативну інформацію про стан керованих процесів, зокрема професорсько-викладацький склад закладу вищої освіти.

Необхідно звернути увагу на те, що всі автоматизовані системи управління процесами підбору кадрів закладу вищої освіти можна розділити на групи за відповідними ознаками:

- I ознака – за рівнем управління;
- II ознака – за призначенням і характером об'єктів управління;
- III ознака – за характером завдань, що вирішуються;
- IV ознака – за ступенем використання вихідних результатів;
- V ознака – за функціями, що виконуються;
- VI ознака – за типом програмного забезпечення, що використовується [1].

Слід при цьому зазначити, що сьогодні на українському ринку інформаційних технологій представлено багато компаній-розробників, які пропонують послуги з впровадження систем і програм управління персоналом, зокрема, стосовно закладів вищої освіти.

Але більшість із них допомагає автоматизувати лише частину процесів. Для якісного підбору кадрів потрібні системність і комплексність. Для реалізації всіх згаданих завдань потрібна комплексна автоматизація роботи з персоналом, комплексне автоматизоване рішення, повноцінна багатифункціональна HRM-система.

Мова про програмне HRM-комплекс, який допоможе формалізувати та налагодити в єдиному інформаційному середовищі всі процеси в закладах вищої освіти, пов'язані з управлінням кадрами, зокрема з підбором.

До складу подібного рішення повинні входити:

- налаштування основних процесів структур, відповідальних за роботу з персоналом;
- вибір і впровадження відповідної інформаційної програми;
- послуги консультантів (консалтинг);
- комплексний супровід і технічна підтримка.

Особливості та переваги автоматизованих HRM-систем такі:

1. Гнучкість. Рішення, що описуються, можуть легко і просто адаптуватися під будь-якого користувача, будь-яку спеціалізацію, будь-який масштаб закладу вищої освіти.

2. Інтеграція з ІС. Більшість HRM-комплексів, представлених на українському ринку інформаційних технологій, розробляються і впроваджуються на платформі ІС: Підприємство.

3. Швидкий пошук кандидатів на ту чи іншу посаду. Автоматизована система підбору персоналу дає змогу в лічені секунди отримувати перелік усіх можливих кандидатів із мережі Інтернет, які відповідають вимогам закладу вищої освіти. Не потрібно заходити на кожен сайт окремо й витрачати час на налаштування критеріїв для пошуку.

4. Вимкнення ручного введення даних. Інформація про кандидатів, яких є можливість переглянути автоматично, завантажується в базу ІС. Не потрібно вручну вводити імена, прізвища, телефони та іншу інформацію. Усі поля автоматично розпізнаються, і на основі цієї інформації формуються картки кандидатів і кандидатів у базі ІС.

5. Миттєве розміщення вакансій. Використання автоматизованих систем із пошуку та відбору персоналу дає можливість за лічені секунди розміщувати необхідні вакансії й отримувати на них відгуки. Також є можливість завантажувати підібрані резюме кандидатів, розширюючи при цьому свою базу.

6. Можливість віддаленого, дистанційного підбору. Завдяки новому сервісу для пошуку, підбору та оцінки персоналу «EFSOL: HRM. Мій персонал», який розроблений фахівцями компанії EFSOL, не потрібно витрачати час на анкетування та оцінку кандидатів. Усе це може проводитися дистанційно (через мережу Інтернет) через проходження претендентами спеціальних онлайн-тестів. Таким чином можна отримати готовий результат з повною аналітичною характеристикою підбраного кандидата:

- психологічний стан;
- аналіз компетенцій і навичок;

- відповідність необхідної посади і багато іншого.

Такий сервіс робить підбір персоналу більш швидким, простим і зручним.

7. Новітні методики й технології відбору, реалізовані в цій автоматичній системі, загалом, дають змогу отримати потужний функціональний інструмент, який здатний швидко й ефективно підібрати закладу вищої освіти необхідні кадри.

Слід при цьому зазначити, що є такі вигоди й переваги автоматизації підбору співробітників до закладу вищої освіти:

- скорочення трудовитрат, пов'язаних із плануванням і реалізацією підбору кадрів;
- мінімізація бюджету (витрат) на підбір кадрів;
- прискорення пошуку й залучення кандидатів;
- постійне зростання бази даних про вакансії;
- грамотний облік, виключення втрати даних;
- якісне, повноцінне опрацювання всіх звернень, кожного резюме;
- зростання конверсії потенційних кандидатів, претендентів на працевлаштування, співробітників і працівників;
- збільшення ефективності рекламних і PR-заходів, спрямованих на пошук і залучення кандидатів до закладу вищої освіти;
- загальна оптимізація управління HR-напрямом закладу вищої освіти (відділом із роботи з персоналом, кадровою службою, відділом кадрів).

Необхідно при цьому взяти до уваги, що під час реалізації проєкту з пошуку та залучення (набору) персоналу виникає маса таких проблем і питань:

- які канали пошуку задіяти;
- чи потрібно звертатися до компаній, що підбирають кадри;
- яку рекламну стратегію обрати;
- скільки менеджерів із персоналу підключити;
- скільки часу приділити;
- як правильно розрахувати бюджет та інші ресурси;
- яку базу для обліку кандидатів і резюме використовувати;
- де зберігати та як обробляти величезний обсяг інформації;
- як не втратити жодного резюме і не упустити жодного претендента;
- як оцінити ефективність підбору персоналу;
- як підібрати потрібного фахівця – того, хто буде максимально ефективним у роботі;
- які методики й технології використовувати, на які критерії спиратися.

Ефективно вирішити всі згадані проблеми й завдання можна лише за допомогою автоматизації процесів пошуку, залучення, підбору й обліку кадрів (а також інших бізнес-процесів, пов'язаних із кадровою роботою: оцінкою, адаптацією, навчанням персоналу тощо).

Впровадження автоматизованого рішення (системи, програми) дасть змогу вдосконалити (зробити простішою, легшою, швидшою і зручнішою) роботу з підбором кандидатів до закладу вищої освіти, з веденням бази даних вакансій, здобувачів і резюме, а також допоможе підвищити керованість і ефективність усієї роботи з персоналом у закладі вищої освіти.

Загалом, аналіз стану та динаміки чинної кадрової системи закладів вищої освіти дав змогу сформулювати репрезентативні вихідні дані для розрахунку функціонування створених моделей кадрових систем.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Загалом, у дослідженні було отримано такі висновки:

1. Запропоновано науково обґрунтовану концепцію підбору й розстановки кадрів, яка полягає у створенні автоматизованої системи управління кадрами закладу вищої освіти. Зокрема, ця концепція полягає у необхідності: детально проаналізувати чинну систему кадрів закладу вищої освіти; створити математичні моделі, що описують функціонування кадрової системи закладу вищої освіти; визначити реальні параметри моделей кадрового забезпечення закладу вищої освіти; реалізувати моделі на основі нових інформаційних технологій на сучасних персональних комп'ютерах; перевірити адекватність створених моделей реально чинним кадровим системам; впровадити моделі й дати оцінку ефективності їхнього функціонування.

2. Виділено ключові особливості сучасної системи підбору кадрів у закладах вищої освіти України: досить низька ефективність функціонування ад'юнктури, її нечисленність або повна її відсутність; незадовільне співвідношення докторів наук, кандидатів наук і викладачів, які не мають наукових ступенів; висока змінюваність викладачів протягом кожних п'яти років; порушення логічної послідовності просування науково-педагогічних працівників по кар'єрним сходам; тривалий процес становлення професорсько-викладацького складу.

3. Виокремлено специфіку та переваги створення та впровадження автоматизованих систем управління процесами підбору кадрів у закладах вищої освіти. Підкреслено, що інформаційні технології та автоматизовані системи управління процесами підбору кадрів у закладах вищої освіти відіграють важливу роль для інтенсифікації застосування засобів автоматизації управління та сучасної обчислювальної техніки й обробки кадрової інформації.

Список використаних джерел:

1. Колпаков В.М., Дмитренко Г.А. Стратегический кадровый менеджмент : учеб. пособ. Київ : МАУП, 2002. 280 с.
2. Одегов Ю.Г., Лабаджан М.Г. Кадровая политика и кадровое планирование : учебник для вузов. Москва : Издательство Юрайт, 2014. 444 с.
3. Стрехова С.В. Кадрова політика: важелі впливу на ефективність, механізми та інструменти реалізації. *Економічний часопис XXI*. 2012. № 3–4. С. 66–70.
4. Dombrovska, S., Shvedun, V., Streltsov, V., & Husarov, K. (2018). The prospects of integration of the advertising market of Ukraine into the global advertising business. *Problems and Perspectives in Management*. № 16 (2). 321 p.

References:

1. Kolpakov, V.M. & Dmytrenko, G.A. (2002). *Strategicheskyy kadrovyy menedzhment* [Strategic personnel management]. Kyiv : MAUP, 280 p.
2. Odegov, Yu.G. (2014). *Kadrovaya politika i kadrovoe planirovanie* [Human resources policy and planning]. Moscow : Yzdatelstvo "Yurajt". 444 p.
3. Strexova, S.V. (2012). *Kadrova polityka: vazheli vplyvu na efektyvnist mexanizmy ta instrumenty realizaciyi* [Personnel policy: leverage over efficiency, mechanisms and instruments of realization]. *Ekonomichnyj chasopys*. XXI. P. 3–4, 66–70.
4. Dombrovska, S., Shvedun, V., Streltsov, V., & Husarov, K. (2018). The prospects of integration of the advertising market of Ukraine into the global advertising business. *Problems and Perspectives in Management*. № 16(2). 321 p.

А. П. Лелеченко, кандидат наук з державного управління, доцент, професор кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України

СТРАТЕГІЧНА АРХІТЕКТУРА СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ

У статті теоретично обґрунтовано необхідність побудови стратегічної архітектури системи публічного управління сталим розвитком регіонів. Визначено, що трансформаційні процеси, започатковані і здійснені в Україні, спрямовані передусім на створення інституційних основ, зорієнтованих на формування принципово нової за своїм якісним змістом системи публічного управління, залучення до процесу управління всіх зацікавлених сторін – влади, бізнесу та структур громадянського суспільства. З'ясовано, що з огляду на вдосконалення інституційного середовища, зокрема інститутів законодавчо-правового характеру, можна констатувати, що невідповідність потенціалу системи публічного управління стратегічним цілям соціально-економічного розвитку як на державному, так і на регіональному рівнях продовжує зберігатися.

Під час дослідження було окреслено питання розроблення нових і модернізації наявних стандартів у системі публічного управління, які стосуються як її архітектури, орієнтованої на досягнення стратегічних цілей і завдань соціально-економічного розвитку, так і діяльності самих суб'єктів публічного управління. Відповідно, упровадження стандартів у діяльність органів влади пов'язане з реалізацією принципів публічності влади та сприйняття громадян як замовників послуг. Надалі, як свідчить міжнародний досвід, важливою передумовою для підвищення якості послуг органами влади було впровадження ефективних систем управління, зокрема, системи управління якістю.

Доведено, що оскільки транспарентність – це прояв відкритості і доступності, а громадяни стали тими, заради кого працюють органи влади, то впровадження в їхню практичну діяльність рамкового стандарту стратегічної архітектури системи публічного управління, а також стандартів діяльності суб'єктів публічного управління, орієнтованих на забезпечення сталого розвитку території, дасть змогу забезпечити збалансованість економічних, екологічних і соціальних процесів, розвиток людського капіталу, підвищення якості життя громадян.

Ключові слова: публічне управління, сталий розвиток, людський капітал, децентралізація, транспарентність, соціально-економічний розвиток, рамковий стандарт стратегічної архітектури, стратегія регіонального розвитку.

A. P. Lelechenko. The strategic architecture of public governance system for sustainable regional development

The article theoretically substantiates needs to build a strategic architecture for the system of public management of sustainable development of regions. It is determined that the transformation processes initiated and implemented in Ukraine are aimed primarily at creating institutional frameworks focused on the formation of a fundamentally new quality of public administration system, involving all stakeholders of government, business and civil society in the governance process.

It is found that the improvement of the institutional environment, including legislative and legal institutions, it can be stated that the discrepancy between the potential of the public management system and the strategic goals of socio-economic development at the state and regional levels continues to persist. The study is highlighted the issue of developing new and modernizing existing standards in the public administration system that relate to both its architecture, focused on achieving the strategic goals and objectives of socio-economic development, and the activities of the public administration entities themselves. Accordingly, the implementation of standards in activities of authorities is connected with the implementation of the principles of publicity authorities and the perception of citizens as customers of services. In future, international experience is showed that the introduction of effective management systems, in particular, quality management systems, are an important prerequisite for improving the quality of services provided by the authorities. It is proved that since transparency is a manifestation of openness and accessibility, and citizens become the ones for whom the authorities work, the implementation in their practical activity of the framework standard of the strategic architecture of the public administration system, as well as of the standards of activity of the public administration entities focused on providing sustainable development of the territory, will ensure the balance of economic, environmental and social processes, the development of human capital, improving the quality of life of citizens.

Key words: public administration, sustainable development, human capital, decentralization, transparency, socio-economic development, framework standard for strategic architecture, regional development strategy.

Постановка проблеми. Трансформаційні процеси, започатковані та здійснені в Україні, спрямовані передусім на створення інституційних основ, зорієнтованих на формування принципово нової за своїм якісним змістом системи публічного управління, залучення до процесу управління всіх зацікавлених сторін – влади, бізнесу

та структур громадянського суспільства, розвиток людського капіталу, підвищення якості життя громадян. Про зміну інституційних умов функціонування системи публічного управління свідчить реалізація комплексу широкомасштабних децентралізаційних перетворень, пов'язаних із реформою територіального устрою, адміністративною реформою та реформою місцевого самоврядування; прийняттям законів України «Про співробітництво територіальних громад» і «Про добровільне об'єднання територіальних громад», їхньою методичною та методологічною підтримкою; розробленням і затвердженням стратегій довгострокового соціально-економічного розвитку регіонів України та інших. Однак, незважаючи на позитивні перетворення в системі публічного управління, спрямовані на її модернізацію та підвищення відкритості, транспарентності й ефективності діяльності органів влади (органів місцевого самоврядування), вдосконалення інституційного середовища, зокрема інститутів законодавчо-правового характеру, можна констатувати, що невідповідність потенціалу системи публічного управління стратегічним цілям соціально-економічного розвитку як на державному, так і на регіональному рівнях продовжує зберігатися.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Стратегії та механізми реалізації концепції сталого розвитку узгайлені іноземними і вітчизняними вченими, серед яких – такі: А. Балашова, Н. Багрова, В. Данилов-Данілян, Ф. Джовані, А. Єфремов, Г. Кларк, Л. Корнійчук, Ю. Куц, В. Мамонова, К. Снеддон, В. Трофимова, А. Філіпенко, Б. Хьюс, Л. Шостак та інші. Проте сьогодні бракує наукових розробок щодо визначення та побудови стратегічної архітектури системи публічного управління сталим розвитком території.

Метою статті є визначення та побудова стратегічної архітектури системи публічного управління сталим розвитком території.

Виклад основного матеріалу. Нині система забезпечення управління соціально-економічним розвитком на регіональному рівні має значні внутрішньосистемні проблеми, до числа яких можна віднести посилення територіальної диференціації на рівні соціально-економічного розвитку територій, високу чутливість економіки до змін зовнішньо-економічної кон'юнктури, зростання соціальної напруженості, розбалансованість соціальних і економічних процесів, тривалий перехід до інноваційної соціально-орієнтованої економіки та інше. Цим актуалізується питання розроблення нових і модернізації чинних стандартів у системі публічного управління, які стосуються як її архітектури, орієнтованої на досягнення стратегічних цілей і завдань соціально-економічного розвитку, так і діяльності самих суб'єктів публічного управління.

Упровадження стандартів у діяльність органів влади пов'язане з реалізацією принципів публічності влади та сприйняття громадян як замовників послуг. Надалі, як свідчить міжнародний досвід, важливою передумовою для підвищення якості послуг органами влади було впровадження ефективних систем управління, зокрема системи управління якістю. Нормативною базою для створення таких систем є міжнародний стандарт ISO 9001, остання версія якого видана у 2008 році міжнародною організацією національних органів зі стандартизації ISO [3, с. 6].

Зародження ідеї стандартизації в системі публічного управління пов'язане з аналізом, виявленням і закріпленням найкращого досвіду управлінської діяльності, і на цій основі – створенням методології системи якості з метою її подальшого поширення та багаторазового використання. Серія стандартів ISO 9000 базується на ідеї про те, що всі процеси управління підвладні єдиному алгоритму, і для позитивного завершення будь-якого процесу необхідно, щоб він був спланований і забезпечений ресурсами, виконаний і обов'язково проаналізований, а на наступному етапі необхідно відкоригувати все те, що заважало раніше досягненню якісного результату. Алгоритм описаний знаменитою діаграмою циклу Демінга PDCA (від англ. "Plan – Do – Check – Act"). Будь-яка зміна цієї закономірності не дає змоги досягати найкращого результату. У прийнятому стандарті як метод контролю використовується система моніторингу для вимірювання ступеня досягнення процесу запланованим результатом (процеси державних закупівель, обізнаність громадськості, процес управління персоналом, стратегічні програми та проекти та інше). Нині в Україні завдання щодо впровадження та сертифікації систем управління якістю у сфері державного управління визначено Постановою Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 року № 614 «Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади». А в органах місцевого самоврядування впровадження стандарту ISO 9001 розпочалось у 2003 році і використовується не формально, а як інструмент управління та сприяє поліпшенню якості послуг для тих, хто їх замовляє [3, с. 6]. Причиною розроблення національного стандарту ДСТУ ISO 9001:2015 (ISO 9001:2015, IDT) «Системи управління якістю. Вимоги» послужила необхідність запровадити систему управління якістю – стратегічне рішення організації, яке може допомогти поліпшити її загальну дієвість і забезпечити міцну основу для ініціатив щодо сталого розвитку. Однак цей стандарт орієнтований тільки на забезпечення системи оцінки та контролю якості надаваних послуг, тоді як рамковий стандарт стратегічної архітектури системи публічного управління соціально-економічним розвитком території передбачає охопити значно ширше коло компонентів: формальні інститути, включно з інститутами розвитку; пріоритетні процеси та ключові стратегічні ресурси, інфокомунікаційні системи, динамічно змінюються стандарти сталого соціально-економічного розвитку; професійні компетенції суб'єктів публічного управління, орієнтовані на управління інноваційними, інвестиційними, освітніми, науково-дослідними, бюджетно-фінансовими та іншими процесами, що протікають на території публічно-правового освіти.

Очевидно, що опис, аналіз, узагальнення та виявлення кращих управлінських практик у діяльності органів влади (органів місцевого самоврядування) з метою формування рамкового стандарту стратегічної архітектури системи публічного управління об'єктивно необхідні. Стандартизація є важливим кроком у вирішенні питань, пов'язаних із підвищенням ефективності публічного управління соціально-економічними процесами, й орієнтована на рішення не тільки поточних завдань, а й на досягнення стратегічних цілей розвитку. Що ж являє собою стратегічна архітектура системи публічного управління соціально-економічним розвитком території? З цього приводу варто погодитись із позицією окремих дослідників [1, с. 53; 2], які розуміють її як модель інтеграції формальних інститутів, включно з інститутами розвитку, пріоритетних процесів, ключових стратегічних ресурсів, інформаційно-комунікативних систем, які динамічно змінюються відповідно до стандартів сталого соціально-економічного розвитку, професійних компетенцій суб'єктів публічного управління та їхньої взаємодії. Ця система публічного управління соціально-економічним розвитком території орієнтована на ефективну реалізацію концепцій, стратегій, проєктів, програм і забезпечення сталого соціально-економічного розвитку території, підвищення рівня та якості життя громадян.

Стратегічні пріоритети територіального розвитку на регіональному рівні визначаються прийнятими концепціями, стратегіями, проєктами, програмами. Наприклад, сьогодні Урядом України внесено зміни до порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 року № 931 і № 932, що створило правову основу для впровадження підходів смарт-спеціалізації у процес стратегічного планування регіонального розвитку в Україні, формування Державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку на засадах інноваційної спрямованості. Зокрема, передбачено запровадження підходів європейської методології смарт-спеціалізації до процесу стратегічного планування регіонального розвитку в Україні.

Як результат, практично всіма областями України проводиться системна робота з розроблення та прийняття ними власних Стратегій соціально-економічного розвитку до 2027 року, відповідно до яких встановлюються цільові параметри соціально-економічного розвитку регіонів. Під час аналізу проєктів відповідних регіональних Стратегій з'ясовано, що їхні цілі спрямовані на таке: розвиток людського капіталу та підвищення якості життя населення, конкурентоспроможну економіку регіону (яка розвивається на засадах смарт-спеціалізації) у національному та глобальному просторі, гармонійний просторовий розвиток, а також екологічну безпеку та збереження природних ресурсів. При цьому однією з основних функцій Стратегій є спрямувати обмежені ресурси на пріоритетні сфери, які призведуть до швидкого розвитку. Головне – правильно вибрати пріоритети. Показово, що в новому стратегічному періоді 2021–2027 рр. передбачено змінити:

- порядок розроблення державної та регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їхньої реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності їхньої реалізації з урахуванням досвіду та методики ЄС зі «СМАРТ-спеціалізації» (зміни до Постанови Кабінету Міністрів України № 931 та 932);

- перехід на подання, звітування, оцінку та моніторинг проєктів ДФРР виключно на онлайн-платформі (зміни до Постанови Кабінету Міністрів України № 196).

Натомість керівними принципами Стратегій регіонального розвитку визначено сталий розвиток і соціальну інтеграцію. Предметом цих Стратегій є: розвиток сільських територій; розвиток секторів (стимулювання точок зростання та їхніх відносин із периферією); захист навколишнього середовища; розвиток людських ресурсів і зайнятості; соціальна згуртованість, територіальна інтеграція та кооперація. На думку розробників Стратегій, саме завдяки цьому можливе зростання людського капіталу. Однак роль соціальної підсистеми в забезпеченні цього процесу, на жаль, розглядається в односторонньому порядку. Основний акцент у Стратегіях робиться на істотних відмінностях регіонів України в обсязі наявних ресурсів (природних, фінансових, людських, виробничо-технічних, освітніх та інших), розвиненості інфраструктури, інноваційній активності, рівнях спрямованості розвитку та ступені збалансованості соціальних й економічних процесів, гомогенності законодавчо-правового поля та іншому. Відповідно, не викликає сумнівів, що архітектура системи публічного управління на регіональному рівні потребує розроблення рамкового стандарту стратегічної архітектури системи публічного управління соціально-економічного розвитку регіонів із урахуванням інституційних, соціально-економічних, природно-кліматичних, політичних та інших особливостей територіального розвитку. Сьогодні на посилену увагу заслуговує стандарт діяльності суб'єктів публічного управління для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку території, що базується на основних положеннях Концепції сталого розвитку та методології GRI і містить 19 розділів, обов'язкових для впровадження в практику публічного управління.

В основу цих розділів покладено:

- розроблення і прийняття Концепції сталого соціально-економічного розвитку території, з урахуванням сформованих особливостей територіального розвитку (географічних, природно-кліматичних, соціокультурних, інфраструктурних, економічних, екологічних і т. п.);

- розроблення, прийняття і реалізацію галузевих стратегій сталого соціально-економічного розвитку території;

- забезпечення обов'язкового порядку публічного обговорення проєктів Концепції сталого соціально-економічного розвитку, Стратегії сталого соціально-економічного розвитку та галузевих стратегій;

- створення експертної групи з контролю за стійким соціально-економічним розвитком території;
- прийняття законодавчого акта, що регулює формування нефінансової звітності організацій, які здійснюють діяльність на території регіону, у межах стандартів GRI (англ. – Global Reporting Initiative – стандарти підготовки публічної нефінансової звітності про сталий розвиток). Стандарти GRI є звітністю у зрозумілому для інвесторів вигляді. Звітність у сфері сталого розвитку дає змогу інвесторові детально, як крізь збільшувальне скло, побачити діяльність компанії. І ті, хто приділяє цьому увагу, вже зараз мають конкурентну перевагу на ринку, збільшуючи свою інвестиційну привабливість;
- включення показників «кількість соціальних звітів організацій, сформованих у межах стандартів GRI», а також «частка організацій у загальній кількості організацій, що реалізують політику сталого розвитку та надають звітність відповідно до стандартів GRI» у показники офіційного державного статистичного спостереження;
- формування «показників – цілей сталого соціально-економічного розвитку» (системи стратегічних показників соціального, економічного та екологічного розвитку), контроль за їхнім досягненням із залученням усіх зацікавлених сторін – влади, бізнесу та суб'єктів громадянського суспільства;
- розроблення і прийняття офіційної методики, орієнтованої на оцінку рівня, спрямованості розвитку і ступеня збалансованості соціальних та економічних процесів і вплив зазначених параметрів на стійкість територіального розвитку, обов'язкове опублікування отриманих результатів на офіційному сайті органу виконавчої влади;
- модернізація інститутів, зокрема, законодавчо-правового характеру, покликаних забезпечити контроль за раціональним використанням і збереженням природних ресурсів, беручи до уваги той факт, що більшість із них є не відновлюваними;
- створення сприятливих умов для розвитку наукового потенціалу публічно-правової освіти, забезпечення безперервного моніторингу за динамікою процесів генерації та капіталізації нових знань, створення і впровадження інновацій;
- формування законодавчо-правових інститутів, орієнтованих на регулювання діяльності збиткових організацій, а також організацій із високим рівнем зносу основних засобів, що використовуються у процесі виробничої діяльності «брудні технології»;
- формування в складі бюджету публічно-правової освіти інноваційного фонду завдяки частині отриманих доходів з урахуванням особливостей формування дохідної бази, кошти якого повинні використовуватися як джерело співфінансування інноваційної діяльності суб'єктів господарювання.
- формування фінансових механізмів, орієнтованих на модернізацію економіки публічно-правової освіти, зокрема, шляхом надання бюджетних кредитів (під 2–3 %) з Інноваційного фонду в складі бюджету публічно-правової освіти на диверсифікацію виробничої діяльності, впровадження передових інноваційних технологій;
- розроблення механізмів, орієнтованих не тільки на залучення інвестицій у галузі, що розвиваються шляхом використання наявних конкурентних переваг публічно-правової освіти, а й на розвиток галузей, здатних забезпечити принципово нові конкурентні переваги публічно-правової освіти в стратегічній перспективі.
- щорічне оприлюднення результатів про основні напрями діяльності місцевих органів влади в сфері сталого соціально-економічного розвитку території;
- ухвалення нормативно-правового акта, який регламентує процедуру оцінки регулюючого впливу прийнятих нормативно-правових актів у галузі сталого соціально-економічного розвитку;
- наявність каналу (каналів) прямого зв'язку зацікавлених сторін (підприємців, інвесторів, представників освітніх, медичних, науково-дослідних, громадських некомерційних організацій, представників експертно-аудиторських співтовариств із органами виконавчої влади (органами місцевого самоврядування), до компетенції яких входить вирішення питань сталого розвитку території.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Оскільки публічність – це прояв відкритості й доступності, а громадяни стали тими, заради кого працюють органи влади, то впровадження в їхню практичну діяльність рамкового стандарту стратегічної архітектури системи публічного управління, а також стандартів діяльності суб'єктів публічного управління, орієнтованих на забезпечення сталого розвитку території, дасть змогу забезпечити збалансованість економічних, екологічних і соціальних процесів, розвиток людського капіталу, підвищення якості життя громадян.

Отже, проведена систематизація основних теоретичних підходів, спрямованих на розкриття суті, особливостей і специфіки використання сучасних методів в управлінні соціально-економічним розвитком територій, дала змогу виявити і сформулювати умови їхнього ефективного впровадження в державному секторі. З урахуванням фактичного стану справ надалі актуалізується необхідність підвищення кваліфікації державних службовців, а також проведення державної політики, спрямованої на формування ефективної системи державного управління шляхом використання сучасних методів. Тільки грамотний, методично і науково обґрунтований процес їхнього використання сприятиме налагодженню процесів господарювання у регіонах, оптимізації досягнення поставлених цілей, спрямованих на забезпечення їхнього сталого розвитку та підвищення ефективності державного управління.

Список використаних джерел:

1. Глушакова О., Вайсберг Я. Оценка эффективности стратегической архитектуры системы публичного управления социально-экономическим развитием территории / под общ. ред. Н.В. Фадейкиной. Новосибирск : САФБД, 2014. 269 с.

2. Нестеров А. Проблемы стратегического управления социально-экономическим развитием на региональном и муниципальном уровнях. URL: file:///C:/Users/Admin/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/problemstrategicheskogo-upravleniya-sotsialno-ekonomicheskim-razvitiem-na-regionalnom-imunitsipalnom-urovnyah%20(1).pdf (дата звернення: 12.03.2020).

3. Підгаєць П., Бригілевич І. Система управління якістю як інструмент вдосконалення діяльності органу місцевого самоврядування / Методичний посібник. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А», 2012. 134 с.

References:

1. Glushakova, O., Vajsberg, Ja. (2014). Ocenka jeffektivnosti strategicheskoy arhitektury sistemy publichnogo upravlenija social'no-jekonomicheskim razvitiem territorii [*Evaluation of the effectiveness of the strategic architecture of the system of public management of the socio-economic development of the territory*]. Novosibirsk : SAFBD [in Russian].

2. Nesterov, A. Problemy strategicheskogo upravlenija social'no-jekonomicheskim razvitiem na regional'nom i municipal'nom urovnjah [*Problems of strategic management of socio-economic development at the regional and municipal levels*]. URL: file:///C:/Users/Admin/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/problemstrategicheskogo-upravleniya-sotsialno-ekonomicheskim-razvitiem-na-regionalnom-imunitsipalnom-urovnyah%20(1).pdf [in Russian].

3. Pidhaiets, P., Bryhilevych, I. (2012). Systema upravlinnia yakistiu yak instrument vdoskonalennia diialnosti orhanu mistsevoho samovriaduvannia [*Quality management system as a tool for improving the activities of local government*]. *Methodical guide*. DESPRO. Kyiv. [in Ukrainian].

С. Ю. Лукін, кандидат економічних наук,
доцент, директор закладу післядипломної освіти
«Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації
працівників органів державної влади, органів
місцевого самоврядування, державних підприємств,
установ і організацій при Київській обласній
державній адміністрації»

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО У ФОРМУВАННІ ПУБЛІЧНОГО ПРОСТОРУ В ПРОЦЕСАХ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

Кризові явища в публічній системі України, які призвели до зміни влади, сплеску громадянської активності та появи нових форм взаємодії публічних акторів, актуалізували питання аналізу та моніторингу громадянського сектору в державі та визначення його ролі у формуванні публічного простору. Незважаючи на значну кількість наукових розвідок у цій площині, чимало питань залишаються малодослідженими у науці публічного управління та потребують спеціального поглибленого теоретичного вивчення.

Громадянський простір – це місце, де артикулюється все різноманіття інтересів, які протистоять одне одному та співвідносять, впливають на владу, примушуючи її прислуховуватися до голосу суспільства, враховуючи різні інтереси, знаходити шляхи та засоби їхнього задоволення. Публічний же простір є середовищем для вироблення громадської думки. Отже, інституційним стрижнем громадянського суспільства, його серцевиною служать об'єднання, які не прагнуть отримання від своєї діяльності комерційного прибутку, а обрали за мету суспільно корисні завдання. Важливими характеристиками об'єднань і створюваного ними простору, іменованого публічним простором, є добровільність об'єднання, наявність довіри між членами, прихильність їхній загальній системі цінностей, а також самодіяльність і самоорганізація.

У сучасному демократичному суспільстві ознаками публічного простору є такі: постійний комунікативний процес, відкритість і доступність простору для певного кола суб'єктів, максимально вільне циркулювання інформації, забезпечення умов для участі громадян у політичному процесі з метою формування громадської думки, спрямованість процесів на реалізацію суспільних інтересів, плюралізм думок, слів, дій на основі визнання певних спільних для всіх правил взаємодії. Особливістю української моделі публічного простору, форматованої «знизу – вгору», є висока протестна активність громадянського суспільства, яка в умовах порушення каналів зворотного зв'язку та низького рівня довіри громадян до політичних інститутів сприяє формуванню та інституціоналізації нових каналів громадянської та публічної участі.

Ключові слова: громадянське суспільство, публічний простір, публічна сфера, актори публічної політики, державотворення.

S. Yu. Lukin. Civil society in the formation of public space in the processes of state formation

The crisis in the public system of Ukraine, which led to the change of power, a surge of civic activism and the emergence of new forms of interaction between public actors, has updated the analysis and monitoring of the civil sector in the state and to determine its role in the formation of public space. Despite the significant number of scientific studies in this plane, many questions remain poorly understood in the science of public administration and require special in-depth theoretical study.

Public space is a place where is made explicit the diversity of interests that confront each other and relate, to influence the government, forcing her to listen to the voice of society, given the diversity of interests, to find ways and means to meet them. The public space is the medium for the formulation of public opinion. Thus, the institutional core of civil society, its core associations are willing to receive from your activities of commercial profit, and chose a goal of socially useful tasks. Important characteristics of associations and created their space called public space, is a voluntary Association, trust among members, their commitment to shared values, as well as initiative and self-organization.

In a modern democratic society characteristics of public space are: permanent communication process, openness and accessibility space for a certain circle of subjects, as free circulation of information, ensure the conditions for the participation of citizens in the political process with the aim of influencing public opinion trends on the implementation of public interests, pluralism of opinions, words, actions based on the recognition of certain common rules for all interactions. Feature of the Ukrainian model of public space that rich “bottom – up”, is a high protest activity by civil society, which is in violation of feedback channels and the low level of citizens' trust in political institutions contributes to the formation and institutionalization of new channels of civic and public participation.

Key words: civil society, public space, public sphere, actors of public policy, state creation.

Постановка проблеми. Питання проблеми публічного простору засвідчує, що простір життєустрою народу відображає структурну цілість усіх його елементів на певному етапі його історичного розвитку як продукт публічних інтеракцій, а час життєустрою народу відображає його трансформаційні зміни взаємодій усіх акто-

рів публічного простору, а також їхніх відтворювальних процесів, які обмежені певними просторовими параметрами. Публічний простір за своєю природою є плацдармом руху громадянської форми матерії, який виступає як сукупність відношень, що виражають координацію, упорядкованість співіснуючих публічних акторів системи суспільних зв'язків. Кризові явища в публічній системі України, які призвели до зміни влади, сплеску громадянської активності та появи нових форм взаємодії публічних акторів, актуалізували питання аналізу та моніторингу громадянського сектору в державі та визначення його ролі у формуванні публічного простору.

Цей інтерес є цілком природним, оскільки формування громадянського суспільства нерозривно пов'язане з розвитком і становленням правової держави – одного з базових європейських інститутів. При цьому нині не припиняються наукові дискусії стосовно сутності громадянського суспільства та особливостей його ролі в сучасній публічній системі. Отже, обрана тема дослідження набуває в сучасних умовах особливої актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Класиком дослідження публічного простору став відомий німецький соціолог і філософ Ю. Габермас, якому належить характеристика публічного простору: «... створений приватними індивідами, які збираються разом як громадськість і артикулюють проблеми суспільства». О. Котуковим розглянуто поняття «публічний простір». Серед українських фахівців у сфері державного управління, які досліджували різні просторові форми, потрібно виділити роботи таких дослідників, як В. Бакуменко, М. Білинська, В. Гошовська, В. Дзюндзюк, В. Князев, В. Корженко, О. Лазор, О. Коротич, Я. Радиш, І. Розпутенко, В. Скуратівський, С. Телешун та інші.

Водночас у вітчизняній державно-управлінській літературі ще не сформовано цілісного підходу щодо характеристики публічного простору. Методологічні та прикладні питання багатоаспектної проблеми розвитку громадянського суспільства в Україні досліджувалися багатьма вченими. Серед них варто виділити, зокрема, таких, як Т. Бельська, Н. Демченко, В. Дзюндзюк, М. Долішній, Т. Заяць, Г. Зеленько, В. Місюра, О. Пухкал, С. Телешун та інші. Більшість науковців розглядала феномен громадянського суспільства виключно в контексті створення умов для його розвитку. Принципи та форми взаємодії органів публічної влади з громадськістю розкрито у роботах О. Бабінової. Вчені Е. Афонін, Р. Войтович і Л. Гонюкова розглядають громадську участь у творенні та здійсненні державної політики. А. Халецька та А. Халецький досліджують питання інституціонального забезпечення взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства. Дослідження О. Крутій присвячено діалоговій взаємодії органів державної влади з громадськістю. В. Надрага розглядає взаємодію владних структур і громадських організацій як засіб підвищення ефективності управління на регіональному рівні. Незважаючи на значну кількість наукових розвідок у цій площині, чимало питань залишаються малодослідженими у науці державного управління й потребують спеціального поглибленого теоретичного вивчення.

Метою статті є узагальнення теоретичних підходів і визначення на їхній основі місця громадянського суспільства в площині публічного простору як основної підвалини державоутворюючого процесу.

Виклад основного матеріалу. Сучасна українська реальність постійно штовхає науковий дискурс у публічний простір, оскільки під впливом глобальних державотворчих проблем України змінюється формат взаємодії всіх публічних акторів. Громадський простір – це місце, де артикулюється все різноманіття інтересів, які протистоять одне одному та співвідносять, впливають на владу, примушуючи її прислуховуватися до голосу суспільства, враховуючи різні інтереси, знаходити шляхи та засоби їх задоволення.

У розвиток теорії громадянського суспільства важливий внесок зробив німецький філософ і соціолог, видатний представник Франкфуртської школи Ю. Габермас. Він розуміє громадянське суспільство як громадську сферу, розташовану між особистістю й державою, де здійснюється їхня комунікація. Ю. Габермас висунув поняття, що стало незабаром ключовим для соціальної теорії – поняття публічності. Він виділяв суб'єкти публічної сфери громадянського суспільства. Це кав'ярні і клуби, газети і журнали, представницькі органи влади. Інституційним ядром громадянського суспільства Ю. Габермас визнає добровільні об'єднання, що перебувають поза державою й економікою, які дають громадянам можливість самостійно керувати та діяти на протигагу владі, заснованій на традиції, силі і ритуалах [6].

Американський політолог Д. Коен і соціолог Е. Арата в спільній праці «Громадянське суспільство і політична теорія» продовжили напрацювання Ю. Габермаса. Під «громадянським суспільством» Д. Коен і Е. Арата розуміють сферу соціальної взаємодії, розташовану між економікою і державою, що складається із сім'ї, об'єднань, соціальних рухів і різних форм публічної комунікації. Дослідники не ототожнюють громадянське суспільство із соціальним життям загалом, а протиставляють його політичним партіям і парламентам, а також «економічним співтовариствам», тобто організаціям виробництва і збуту, акцентуючи увагу на тому, що громадянське суспільство виступає в «неполітичному світлі» [4, с. 7–9].

Важливим у контексті нашого дослідження є визначення громадянського суспільства у розумінні американського політолога М. Воррена. Громадянське суспільство він визначає як сферу соціальної організації, всередині якої переважають взаємини між добровільними об'єднаннями. Крім того, це визначення дає змогу показати, що відносини всередині громадянського суспільства мають неполітичний характер, вони спрямовані на досягнення суспільно корисних цілей [7, с. 56–58].

Моделі взаємовідносин між громадянським суспільством і державою отримали розгляд у новітній роботі польського соціолога Е. Внук-Липинського. Описуючи інституційні умови й передумови для розвитку громадянського суспільства, вчений називає такі [3, с. 191–192]:

- 1) наявність публічного простору, що допускає вільну інституціоналізацію громадських сил;
- 2) наявність публічної комунікації, яка не контролюється державою;
- 3) наявність ринку, у межах якого здійснюються різного роду взаємодії щодо обміну цінностями й послугами, а також захист приватної власності.

Використання класичної схеми доведення методом від супротивного показує, що у разі відсутності першого фактора, коли публічний простір є недоступним для інституціоналізації громадських сил, але повністю підконтрольним недемократичній державі, поява автономних від держави організацій та об'єднань, що становлять інституціональний контекст громадянського суспільства, стає неможливим. У такому разі публічний простір наповнюється квазідержавними організаціями та об'єднаннями, контрольованими державою, а також формуються різноманітні неформальні дисидентські угруповання, що функціонують поза публічним простором.

Виникнення громадянського суспільства було безпосередньо пов'язане з процесом еволюції комунікаційного простору міського середовища, що включає в себе активну взаємодію людей, відкритість і плюралізм ідейного простору, утворення стійких соціальних зв'язків. Подальшому зміцненню громадянського суспільства сприяло формування автономного простору взаємодії незалежних економічних суб'єктів, що беруть участь в економічних процесах як на державному, так і на міжнародному рівнях. Свобода підприємництва та економічний вибір індивіда, на думку А. Сміта, поступово сприяли зниженню ролі держави в регулюванні економічних процесів [5]. Отже, вільні економічні ринки перетворили приватні та колективні економічні стимули на суспільні блага і чесноти, при цьому самі по собі ці ринки не могли виступати механізмом раціонального публічного обговорення цілей і пріоритетів суспільного розвитку.

Громадянське суспільство, з одного боку, виступає простором функціонування громадських спілок та асоціацій, з іншого боку, воно є результатом постійної конкуренції індивідів у процесі задоволення своїх потреб. Це не виключає того факту, що частина громадян буде діяти виключно у своїх приватних інтересах або навіть у супереч суспільним інтересам. Тому сенс більшої свободи громадянського суспільства і полягає в праві людей самостійно здійснювати такі колективні зусилля, які не тільки захищають їхні інтереси, а й сприяють зміцненню суспільної гармонії в умовах відсутності будь-якого генерального плану здійснення суспільного прогресу.

Сучасне розуміння громадянського суспільства зводиться до того, що його представлено в публічному просторі різноманітними й численними інституціями та формами прояву громадянської активності. Громадянське суспільство – це багатогранне і диференційоване поєднання різноманітних інститутів і суб'єктів – юридичних осіб і незареєстрованих організацій, які здійснюють соціально корисну діяльність у різних сферах суспільного життя, створюючи умови для самореалізації громадян та їхніх об'єднань, забезпечення приватних потреб та інтересів, а також у міру становлення громадянського суспільства, поступового перерозподілу між цивільними інститутами й державою за вирішення важливих завдань під час просування принципів партиципаторної демократії та розширення політичної участі.

Як «сцена» міської повсякденності й водночас як простір вільного формування громадської думки та участі громадян у політичних процесах, публічний простір є однією з ключових категорій розуміння урбаністичного способу життя й демократичного управління.

У науковому середовищі є різні підходи до визначення, структури елементів і функцій громадянського суспільства. Найчастіше під громадянським суспільством розуміється сфера суспільства, що характеризується високим рівнем самоврядування індивідів і добровільно сформованими асоціаціями та організаціями громадян, яка захищена від прямого втручання та регламентації з боку органів державної влади [1, с. 2].

Але сучасне використання терміна «громадянське суспільство» сфокусовано не тільки на тих асоціаціях, які є ексклюзивними й прихильними соціальній справедливості та демократичній участі.

Публічний же простір є середовищем для вироблення громадської думки. Варто погодитись із О. Котуковим, що в сучасному демократичному суспільстві ознаками публічного простору є такі:

- 1) постійний комунікативний процес;
- 2) відкритість і доступність простору для певного кола суб'єктів;
- 3) максимально вільне циркулювання інформації;
- 4) забезпечення умов для участі громадян у політичному процесі з метою формування громадської думки;
- 5) спрямованість процесів на реалізацію суспільних інтересів;
- 6) плюралізм думок, слів, дій на основі визнання певних спільних для всіх правил взаємодії [2, с. 71].

Наклавши основні характеристики громадянського суспільства на ознаки публічного простору, стає очевидним той факт, що розширення участі громадянського суспільства в публічних процесах на основі багатосторонніх комунікацій можливе тільки у разі створення державою реальних умов для суспільних інститутів і готовності в організаційному плані і на рівні самосвідомості самого громадянського суспільства до такої діяльності. Для

забезпечення принципу зворотного зв'язку під патронатом держави було ініційовано створення спільних із громадянським суспільством інституцій. Поява нових інституціоналізованих мережевих структур, що включають державу і громадянське суспільство, була зумовлена кількома причинами одночасно.

По-перше, Українська держава як інститут у сучасних умовах змушена була відповідно до прийнятих зобов'язань впроваджувати нові, адекватні свого часу форми взаємодії з іншими учасниками публічного процесу.

По-друге, державна модель управління традиційного типу вже не в змозі була регулювати стосунки в сучасній, нехай ще й не до кінця відкритій системі тільки ієрархізованим шляхом, виконуючи роль наглядача і роздаючи директивні вказівки, оскільки реакція на такий варіант управління, як правило, призводить до глибоких кризових процесів. У прагненні виконувати координуючі функції державна влада в Україні змушена була створювати мережеві практики публічної взаємодії, забезпечуючи їх правовими основами та фрагментовано створюючи інституціональні структури в практичному публічному просторі за участю громадянського суспільства.

Найчастіше держава, імітуючи громадську активність, виступає в ролі творця й покровителя експертних структур, механічно виділяючи для них простір у сфері публічного простору в «потрібний» час і з «потрібним контентом», або створює діалоговий майданчик з експертними спільнотами, але в реальній політичній ситуації не використовує рекомендації цих структур. Для підвищення суб'єктності аналітичних спільнот в Україні необхідно забезпечити: публічність процесу, затребуваність реальної аналітичної інформації з боку влади, включення альтернативних «мозкових центрів» в експертні групи з розроблення стратегій розвитку держави. До позитивних ефектів інституціоналізації публічного капіталу можна також віднести розвиток краудсорсингової і краудфандингової діяльності в Україні, що сприяє розвитку й використанню політичних інновацій у політичних практиках громадян.

Розвиток краудсорсингової діяльності в публічному полі політики може відбуватися як «згори» – відбувається шляхом проектування державою спеціальних онлайн-платформ для організації спільної діяльності з громадськістю, так і «знизу» – за допомогою громадських структур, які впроваджують нові інноваційні види співпраці громадянського сектору та влади щодо розв'язання проблемних питань. При цьому і в тому, і в іншому випадку джерелом інноваційних ідей і рішень будуть громадяни. В українському публічному просторі активно розвиваються такі види краудсорсингових практик, як проєктний краудсорсинг (постійно діючий інформаційний ресурс, творцями і одночасно споживачами контенту якого є громадяни, включені в мережеві спільноти), мережевий брейншторм (мозковий штурм учасників соціальних мереж для генерації ідей щодо проблеми), краудфандинг (збір коштів на вирішення проблеми), краудкастинг (діяльність із розв'язання проблем із залученням мережевих ресурсів), IT-краудсорсинг (включення інформаційно-комунікативних технологій у політико-управлінські структури).

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, інституційним стрижнем громадянського суспільства, його серцевиною служать об'єднання, які не прагнуть отримання від своєї діяльності комерційного прибутку, а обрали за мету суспільно корисні завдання. Важливими характеристиками об'єднань і створюваного ними простору, іменованого публічним простором, є добровільність об'єднання, наявність довіри між членами, прихильність їхній загальній системі цінностей, а також самодіяльність і самоорганізація.

Обмеженість просторових параметрів показує функціональні зміни державотворчих процесів, які дають змогу виявити причинно-наслідкові зв'язки у формуванні публічного простору з громадянським суспільством як його ключовим елементом. Отже, формування нової моделі публічного простору по траєкторії «знизу – вгору» (інститутами громадянського суспільства) проходить відповідно до глобальних тенденцій змін інститутів і практик взаємодії суб'єктів публічних процесів, але має суттєві особливості та труднощі.

Унікальність українського варіанта полягає в тому, що громадянське суспільство швидше й результативніше інституціоналізується як публічний актор, ніж держава, яка не «встигає» інституціонально підлаштуватися під зміни та через обмеженість традицій попередньої управлінської моделі гальмує участь громадянського сектору в публічному житті, створюючи імітаційні практики публічності. Однією з основних проблем можна назвати недостатню підготовленість законодавчої бази щодо статусу, прав і обов'язків публічних інститутів громадянського сектору, що відбивається на характері відносин із державними структурами.

Особливістю української моделі публічного простору, форматованої «знизу – вгору», є висока протестна активність громадянського суспільства, яка в умовах порушення каналів зворотного зв'язку і низького рівня довіри громадян до політичних інститутів сприяє формуванню та інституціоналізації нових каналів громадянської та публічної участі. Сучасні інститути громадянського суспільства залучені в мережеві практики співробітництва з використанням нових ресурсів і продукуванням спільних рішень із проблемних питань. Однією з активно інституціоналізаційних мережевих практик співпраці публічних суб'єктів є краудсорсингові, краудкастингові і краудфандингові форми діяльності, що дають змогу включити нові інноваційні види організованої участі громадян в управлінні та розвивати ефективний публічний простір.

Список використаних джерел:

1. Білокопитов Д. Сутність громадянського суспільства та його функції в сучасних умовах. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. № 1 (49). С. 1–8.
2. Котуков О. Теоретичні засади формування публічного та публічно-політичного просторів. Ефективність державного управління : зб. наук. пр. 2015. Вип. 43. С. 65–73.
3. Внук-Липинський Э. Социология публичной жизни. Москва, 2012. 536 с.
4. Коэн Д.Л., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория / пер. с англ. И.И. Мюрберг. Москва : Весь Мир, 2003. 784 с.
5. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. Москва : Эксмо, 2007. 960 с.
6. Habermas, J. (1991). The Structural Transformation of the Public Sphere. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press. URL: <http://egalitarianism.no/wp-content/uploads/2014/10/The-Structural-Transformation-of-the-Public-Sphere.pdf>.
7. Warren M. Democracy and Association. Princeton Univ. Press, 2001. P. 280.

References:

1. Bilokopitov D. (2016). Sutnist gromadyanskogo suspilstva ta jogo funkcziji v suchasnikh umovakh [The essence of civil society and its function in modern conditions]. *Aktualni problemi derzhavnogo upravli nnya*. № 1(49). P. 1–8.
2. Kotukov O. (2015). Teoretichni zasadi formuvannya publichnogo ta publichno-politichnogo prostoriv [Theoretical basis for the formation of public and public political spaces]. *Efektivnist derzhavnogo upravlinnya : zb. nauk. pr.* Is. 43. P. 65–73.
3. Vnuk-Lypynskij E. (2012). Sotsyolohiya publychnoj zhyzny [Sociology of public life]. Moscow [in Russian].
4. Koen D. (2003) Hrazhdanskoe obschestvo y polytycheskaia teoryia [Civil Society and Political Theory] (Y. Miurberh, transl.). Moscow : Ves Myr [in Russian].
5. Smyt A. Yssledovanye o pryrode y prychnakh bohatstva narodov [Research on the nature and causes of the wealth of peoples]. Moscow : Eksmo [in Russian].
6. Habermas Y. (1991). The Strutstural Transformation of the Publits Sphere. Tsambridge, Massachusetts: The MIT Press. URL: <http://egalitarianism.no/vp-tsontent/uploads/2014/10/The-Strutstural-Transformation-of-the-Publits-Sphere.pdf>.
7. Varren M. (2001). Demotsratsy and Assotsiation. Printseton Univ. [in English].

А. А. Мельниченко, кандидат філософських наук,
доцент, доцент кафедри теорії та практики управління
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

Ю. В. Радченко, магістрант
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ІНСТРУМЕНТІВ МЕДІАЦІЇ У ПРАКТИКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

У статті здійснено огляд підходів до розуміння поняття медіації та її особливостей крізь призму теоретичного доробку вітчизняних науковців. Прослідковано спроби вітчизняних законодавців щодо правового врегулювання розвитку та функціонування інституту медіації в історії українського парламентаризму. Зокрема, зроблено огляд основних законопроектів, які вносилися на розгляд Верховної Ради України протягом останніх десяти років представниками різних політичних сил. Продемонстровано, що в Україні дотепер залишається суттєва прогалина в царині правового забезпечення діяльності медіаторів і визначення їхнього правового статусу, що першочергово пов'язано з нерозв'язаними теоретичними суперечностями щодо тлумачення феномена медіації. Проаналізовано перспективи впровадження медіаційних практик у системі публічного управління, визначено головні перешкоди імплементації медіації в діяльності державних службовців. Зазначено, що становлення теоретичних пошуків у сфері медіації здебільшого пов'язане з дослідженнями в межах правничих наук. Значна увага в статті приділена питанням інституціоналізації медіації в сучасних соціальних практиках і, зокрема, в сфері публічного управління. Обґрунтовується думка, що медіацію варто розглядати не суто як правничий феномен, який застосовується у формі інструменту позасудового врегулювання спорів, але і як універсальний засіб врегулювання соціальних конфліктів різного рівня, зокрема й тих, які виникають у сфері публічного управління та адміністрування. Головною особливістю медіаційних процедур автори визначають прийнятність отриманого результату для всіх сторін конфлікту, на відміну від односторонніх результатів судових практик вирішення спорів. Важливим аспектом імплементації інструментів медіації у практику публічного управління та адміністрування автори вважають підготовку державних службовців і формування у них відповідних компетентностей.

Ключові слова: медіація, публічне управління та адміністрування, державна служба, конфлікт, спір.

A. A. Melnychenko, Yu. V. Radchenko. Implementation of mediation tools in public administration practice

The article provides a review of the mediation concept and its peculiarities through the prism of the theoretical achievements of Ukrainian scientists. The attempts of national legislators to regulate the functioning of the mediation institute through the history of Ukrainian parliamentarism are traced. In particular, an overview of the major bills submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine during the last ten years was made by representatives of different political forces. The authors have demonstrated that in Ukraine there is still a significant gap in the field of legal support of mediator activities and the determination of their legal status, which is primarily related to the unresolved theoretical contradictions regarding the interpretation of the phenomenon of mediation.

Prospects of the mediation practices implementation in the public administration system were analyzed, as well as main obstacles to the implementation of mediation in the activity of civil servants are identified. It has been noted that the formation of theoretical treatments in the field of mediation is mostly related to legal studies researches. Much attention is paid to the issues of institutionalization of mediation in contemporary social practices and, in particular, in the field of public administration. It is argued that mediation should be regarded not only as a legal phenomenon used in the form of an instrument of out-of-court dispute resolution but also as universal social conflicts resolving means within various levels, including those arising in the field of public management and administration. Authors have determined that the main feature of mediation procedures is the admissibility of the result obtained for all parties of the conflict, as opposed to the unilateral results of litigation. The authors argue that the training of civil servants and the formation of corresponding competencies is an important aspect of mediation tools implementation.

Key words: mediation, public administration, public service, conflict, dispute.

Постановка проблеми. Ускладнення характеру суспільних відносин, криза державно-бюрократичної системи, підвищення конфліктогенності українського суспільства в сучасних умовах вимагають розроблення новітніх підходів до вдосконалення механізмів функціонування системи публічного управління та адміністрування. Ретельної уваги сьогодні потребують особливості формування конструктивних взаємовідносин у системі публічного управління як безпосередньо між самими суб'єктами публічно-управлінської діяльності, так і між

ними та стейкхолдерами (громадянами, представниками бізнесу, третього сектору тощо). Адже на різних рівнях взаємодії – від міжвідомчих до міжособистісних – нерідко можливе виникнення різноманітних непорозумінь, неузгодженостей, конфліктних ситуацій тощо. Варто погодитися з думкою С.Л. Кирія, що «конфлікти в організаціях системи державного управління є результатом розвитку взаємодії між окремими її структурними елементами, якими можуть бути окремі службовці, її структурні підрозділи чи організація загалом, а також результатом її взаємовідносин із зовнішніми агентами – громадянами, підприємствами, установами, організаціями» [1]. Додатковим і важливим елементом реформування публічно-управлінської системи в Україні має бути вдосконалення професійної компетентності державних службовців у сфері побудови конструктивних міжособистісних і соціальних стосунків. З першого погляду такі компетентності відносять до *soft skills* (соціальні компетентності), проте для публічних управлінців подібні знання, вміння та навички можна віднести до одного зі складників *hard skills* (професійні компетентності). Саме імплементація медіаційних технік у практику публічного управління та державної служби є одним зі шляхів її професіоналізації та дієвим способом вирішення конфліктних ситуацій як у самій системі державної служби, так і з іншими сторонами управлінських взаємодій.

Публічне управління та адміністрування, як сфера професійної діяльності, має свої специфічні риси, оскільки працівник – державний службовець або посадова особа органів місцевого самоврядування – сприймається суспільством не тільки як суб'єкт, що виконує певну трудову функцію, але і як «персоніфіковане обличчя держави». Розгортання конфліктів у сфері публічного управління та адміністрування, незалежно від результату їх вирішення/урегулювання, чинить негативний вплив на авторитет публічної служби. Адже такі конфлікти дестабілізують ситуацію в конкретних колективах, змушують спрямовувати зусилля публічних службовців на питання, які мають другорядне значення поряд із їхніми основними функціональними обов'язками. Погодимось з позицією С.В. Соловійової та Н.Л. Назарової, що «державні цивільні службовці є як провідниками ідей державності в суспільстві, так і учасниками службово-трудоких відносин, у межах яких неминучі конфлікти й суперечки. Для цивілізованого вирішення спірних ситуацій усе більш значущим стає вдосконалення професійної компетентності представників держав у сфері побудови якісних комунікацій, зокрема між собою» [2, с. 157]. З огляду на вищевикладене важливим є огляд перспектив імплементації інструментів медіації в практику публічного управління та адміністрування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти застосування методик та інструментів медіації в діяльності публічних управлінців раніше висвітлювалися у вітчизняних і закордонних публікаціях. Проте варто зазначити, що ця проблематика ще є маловивченою та потребує накопичення знань у вищезгаданій царині. Це питання висвітлюється у працях таких вітчизняних учених, як: З.В. Красиловська, О.А. Тертишина [18], Н.В. Дараганова [19], В.С. Балух [20], Г.В. Єрьоменко [21], Н.А. Мазаракі [11], Н.П. Довгань, В.В. Резнікова, Є.Є. Бородін, Л.Б. Сало, І.Я. Сенюта, Н.Є. Хлібороб, А.М. Школик, Л.В. Кулачок-Тітова, К.В. Кім [14], та інших.

Досить плідно розвивається дослідження феномена медіації в межах правничих наук. Зокрема, у цій галузі знань можна виділити роботи С.О. Корінного [3] та Т.І. Шинкар [4], присвячені застосуванню медіації в адміністративному процесі та адміністративному судочинстві. Дослідження Н.В. Боженко спрямовані на вивчення медіації як способу вирішення адміністративних спорів [5]. Зі свого боку А.Г. Бортнікова обґрунтувала правові засади застосування медіації як способу вирішення публічно-правових спорів і водночас розглянула питання правового статусу медіатора [6]. Враховуючи той факт, що жоден законопроект стосовно медіації в Україні не ухвалено, викликають інтерес висновки І.Г. Ясиновського, який досліджує питання імплементації процедури медіації в українське законодавство [7]. Крім того, правовим питанням медіації присвячено праці Ю.Д. Притики, М.Я. Поліщук, Г.О. Огречук [16], В.С. Гопанчука та інших. Однією з останніх публікацій у галузі права стала оглядова публікація І.І. Подік, Л.Л. Єфіменко та А.В. Середи, присвячена дослідженню світового досвіду запровадження інституту медіації в податковій правовідносині [8]. У вказаній праці розглянуто досвід Німеччини, Бельгії, Нідерландів, Польщі, США, Канади та Великої Британії щодо застосування процедур і механізмів податкової медіації.

З огляду на те, що нас цікавить саме фокус проблеми у межах галузі знань «Публічне управління та адміністрування», варто особливу увагу приділити дисертаціям З.В. Красиловської [9] та Є.Є. Бородіна [10], захищеним протягом останніх років (у 2017-му та 2019-му році відповідно). Останнє зі згаданих досліджень – «Механізм медіації в системі публічного управління» – вигідно вирізняється сукупністю опрацьованих джерел, зокрема й іншомовних, значною кількістю ілюстративного матеріалу, що сприяє більш глибокому розумінню механізмів медіації в публічному управлінні.

Метою статті є визначення перспектив імплементації інструментів медіації у практику публічного управління та адміністрування.

Результати дослідження. Відносно новий для вітчизняної науки термін «медіація» походить від латинського *mediatio* – посередництво. У своїй статті Н.А. Мазаракі наводить формальне визначення медіації (або мирової угоди), яке пропонується у статті 1 Типового закону Комісії ООН із міжнародного торгового права 2002 року щодо міжнародних комерційних арбітражних процедур, де медіація тлумачиться як «... процес <...>, коли сто-

рони залучають третю особу або осіб <...> з метою надання ними допомоги у мирному врегулюванні спорів, що виникають із приводу контрактних чи інших правових відносин або пов'язані з ними. Мировий посередник не має права нав'язувати сторонам способи врегулювання спору» [11, с. 95]. Таке визначення досить повно розкриває сутність медіації, проте не окреслює можливі механізми її здійснення.

Під час з'ясування сутнісних характеристик медіації неможливо оминати напрацювання німецького фахівця Хрістофа Бесемера, який акцентує увагу на тому, що медіація – це метод вирішення конфліктів, розроблений у 60–70-ті роки в США і успішно використовується в різних сферах суспільного життя. Саме ідея щодо поширення сфери застосування медіації Бесемером не тільки на врегулювання юридичних спорів є важливою для нашого обґрунтування перспектив використання медіації в публічному управлінні та адмініструванні. Ба більше, один із розділів його книги «Медіація: посередництво в конфліктах» присвячений використанню інструментів медіації у близькій до публічного управління сфері – у політиці [12]. Загалом Бесемер, акцентуючи увагу на конструктивності медіації, розглядає її як посередництво в спорах таких безпристрасних осіб, яких визнають усі сторони. Схоже визначення пропонує М.О. Самохвалов, який вважає, що «процедура медіації є процесом урегулювання спору за участю посередника, який допомагає сторонам прийти до взаємоприйняттого рішення» [13, с. 22].

Український дослідник І.Г. Ясиновський пропонує розглядати медіацію як «узгоджувальну процедуру, процес, у якому третя сторона консулює сторони спору з метою досягнення ними компромісу, що має влаштувати обидві сторони» [7]. Цікавим для нашого дослідження є наукова розвідка харківських дослідниць Л.В. Кулачок-Тітової та К.В. Кім. Аналізуючи сутність конфліктів та їхніх різновидів на державній службі, вони пропонують розглядати медіацію як один із способів врегулювання трудових спорів. Авторки стверджують, що «медіація має деякі риси, які відрізняють її серед інших способів вирішення спору, саме тому вона має позитивні переваги для сторін» [14]. Крім того, вони вказують на такі риси медіації, як конфіденційність і добровільність застосування процедури, рівноправність сторін, які визначаються перевагою медіації перед судовим розглядом спору та роблять її прийнятною і привабливою для застосування у відповідних випадках на державній службі. Справді, з огляду на реалізацію принципу добровільності, то, на відміну від судового вирішення спорів, де особливості участі сторін визначені законодавством, під час застосування медіаційних процедур передбачена свобода участі та вихід учасника на будь-якому етапі врегулювання конфлікту.

Варто зазначити одну головну особливість медіаційних процедур – це прийнятність отриманого результату для всіх сторін конфлікту, тоді як судові процедури передбачають, як правило, сторону, що виграла, і сторону, що програла.

У нашій державі вже певний час відбувається інституціоналізація медіації як альтернативного способу вирішення (врегулювання) конфліктів. Зокрема, були створені та функціонують інституції, які сприяють формуванню медіаційних навичок і просуванню процедур медіації у різних сферах. Ідеться про Український центр медіації, який був заснований при Києво-Могилянській бізнес-школі, Національну асоціацію медіаторів України, яка у 2014 році була заснована у формі професійної громадської організації, та інші. З'явилися освітні програми в закладах вищої освіти. До прикладу, в Київському політехнічному інституті імені Ігоря Сікорського у 2017 році була створена магістерська програма «Врегулювання конфліктів та медіація». Зазначимо, що ця програма підготовки пропонується в межах спеціальності 054 «Соціологія», хоча до її забезпечення долучаються науково-педагогічні працівники з підрозділів, які готують фахівців у галузі «Публічне управління та адміністрування». Крім того, останнім часом почала видаватися навчально-методична література, яка використовується під час формування медіаційних компетентностей. Нещодавно вийшов друком підручник «Медіація у професійній діяльності юриста» (2019), який, з одного боку, призначений для правників, а з іншого – може викликати професійний інтерес і у фахівців з інших сфер. Також в Україні відбулося декілька захистів дисертацій із проблематики, пов'язаної з медіацією, про які згадувалося вище. Тобто медіація як правовий та управлінський феномен поступово знаходить своє місце в сьогodenних практиках українського соціуму.

Що стосується іншого боку інституціоналізації медіації, а саме формування певних норм, які регулюють відносини в цій сфері, то медіація в Україні дотепер не має законодавчого закріплення. Хоча спроби ухвалити відповідні закони були, починаючи із шостого скликання Верховної Ради України. Йдеться про законопроекти, внесені народним депутатом України шостого скликання О.І. Тищенко (законопроект № 7481 від 17 грудня 2010 року – відкликаний; законопроект № 8137 від 21 лютого 2011 року – не прийнятий; законопроект № 10301 від 5 квітня 2012 року (у співавторстві з Ю.А. Кармазіним) – відкликаний). Пізніше народним депутатом Верховної Ради України сьомого скликання Я.П. Федорчуком був запропонований проект Закону № 2425а від 26 червня 2013 року, який після розгляду профільними комітетами також був відкликаний. Паралельно з ним подано альтернативний законопроект № 2425а-1 від 3 липня 2013 року, розгляд якого також завершився відкликанням.

Протягом останніх п'яти років у Парламенті було зареєстровано кілька проектів Закону «Про медіацію». Ідеться про законопроект № 2480, внесений до Парламенту в березні 2015 року. Ініціаторами цього проекту Закону стала група депутатів восьмого скликання Верховної Ради України. Водночас після опрацювання комітетами Парламенту до порядку денного засідань цей проект не був включений. Наступний законопроект № 3665,

який був ініційований здебільшого тими самими депутатами, ухвалювався в першому читанні ще в 2016 році, але врешті-решт не був прийнятий у 2019 році. І знову ж такі паралельно з вищевказаним подавався альтернативний законопроект № 3665-1 з ініціативи народного депутата України С.В. Ківалова. Серед недоліків цього законопроекту, на які вказувало Головне науково-експертне управління, був той, що «у проекті не досить чітко врегульовано питання організації професійної діяльності медіаторів та їхньої професійної підготовки». Зокрема, пропонувалося «заборонити участь у медіації державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування, суддів та інших працівників судових органів, посадових осіб прокуратури, нотаріусів тощо» [15]. Така позиція не повністю узгоджується з нашим переконанням щодо участі державних службовців у медіаційних процедурах. Адже, з одного боку, державний службовець, справді не повинен здійснювати професійну діяльність медіатора, перебуваючи на держслужбі, а з іншого – цілком міг би використовувати медіаційні інструменти під час урегулювання конфліктів, що виникають у системі публічного управління та адміністрування. Зокрема, йдеться і про врегулювання індивідуальних трудових спорів.

Зважаючи на аналіз двох останніх законопроектів «Про медіацію», який здійснювався в експертному середовищі та комітетах Верховної Ради України, дослідники схильні до думки, що більш допрацьованою є редакція від 29 грудня 2015 року № 3665-1. Ми погоджуємося з цією думкою експертів, адже важливо вказати, що саме у проекті Закону України «Про медіацію» використовується поняття конфлікту, що значно розширює сферу застосування закону, на відміну від використання поняття спору. Водночас науковці з альтернативною позицією апелюють до того, що поняття конфлікту не є правовим, і тому його не варто використовувати в законодавстві. Зокрема, у дисертаційній роботі Г.О. Огречук зазначено, що «надаючи законодавчого визначення медіації як способу вирішення цивільно-правових спорів, доцільно оперувати категорією правового спору, а не категорією конфлікту» [16, с. 23]. Звичайно, якщо розглядати медіацію в такому вузькому значенні, то подібна думка є виправданою. Проте ми схилиємося до ширшого тлумачення медіації, де ключовим є поняття конфлікту, яке охоплює і такий його різновид, як цивільно-правовий спір. Широке тлумачення медіації, до якого ми схилиємося, дає змогу справді використовувати інструменти медіації не тільки під час вирішення правових спорів, а й у врегулюванні суспільно-політичних конфліктів. Ба більше, Наказом Міністерства економічного розвитку й торгівлі від 26 жовтня 2017 року № 1542 було внесено зміни до Класифікатора професій ДК 003:2010 (Зміни № 6), які передбачили внесення такої професійної назви роботи, як «фахівець з урегулювання конфліктів та медіації у суспільно-політичній сфері» (Директива В, код КП 2442.2). Відтак це дає змогу стверджувати, що не можна встановлювати знак тотожності між фахівцями-юристами з питань позасудового врегулювання спорів і медіаторами. При цьому медіатор обов'язково повинен володіти широким комплексом правових знань, які можуть бути отримані в межах підготовки фахівців не за юридичними спеціальностями.

Урешті-решт, останній широко обговорюваний законопроект «Про діяльність у сфері медіації» № 10425, внесений народним депутатом Ю.Р. Мірошніченком, також не зміг стати законом, оскільки був знятий із розгляду Верховної Ради України у зв'язку з її достроковим розпуском. Перевагою цього законопроекту є те, що автор послуговується поняттям конфлікту, але головним недоліком є обмеження можливості бути медіатором для осіб, які уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Крім того, у вказаному законопроекті порушується згаданий нами вище принцип добровільності, адже в ньому передбачено принцип обов'язковості.

Перспективність і значущість імплементації інструментів медіації в практиці публічного управління та адміністрування підтверджуються словами О.В. Лук'яновської щодо того, що «інформованість про принципи і технології медіації може істотно вплинути на зміну світогляду державного службовця у відносинах із громадянами та одне з одним, що розширить можливості вирішення спорів прозорим, некорумпованим способом» [17, с. 38].

На нашу думку, головними перешкодами для упровадження медіаційних інструментів у практику діяльності публічних службовців є такі:

- відсутність законодавчої бази в Україні щодо здійснення медіаційних процедур;
- мозаїчність і безсистемність адміністративної реформи в Україні;
- нерозуміння значною кількістю керівників органів публічної влади переваг та ефективності медіаційних процедур;

- відсутність відповідних компетентностей у значної кількості публічних службовців та інше.

Вирішення конфліктів, які виникають із певною частотою під час виконання своїх обов'язків у державних службовців або посадових осіб місцевого самоврядування, актуалізують питання вдосконалення професійних компетентностей у вказаних акторів публічно-управлінських відносин, зокрема і в частині побудови ефективних комунікацій, переговорів тощо. Зазначимо, що Стандартом вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» для підготовки фахівців рівня «бакалавр» передбачено формування такої спеціальної компетентності, як «здатність до соціальної взаємодії, до співробітництва й розв'язання конфліктів». Водночас відсутність нині затвердженого Стандарту вищої освіти за вказаною спеціальністю для магістерського рівня ще не дає змоги говорити про перспективи формування таких компетентностей, які поповнять лави публічних службовців.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Медіацію в Україні як спосіб урегулювання конфліктів можна розглядати як перспективний і дієвий інструмент у сфері публічного управління та адміністрування. На нашу думку, імплементація інструментів медіації в практику органів державного управління та/або органів місцевого самоврядування створить підвалини для підвищення ефективності функціонування останніх. Варто погодитися з думкою С.Є. Бородіна, що «використання медіації в публічному управлінні може допомогти зняти певне навантаження з органів публічного управління, надати сторонам правового спору більш гнучкий, швидкий і конфіденційний інструмент врегулювання конфлікту» [10]. Враховуючи тривалі дискусії щодо професійної належності діяльності медіатора, вважаємо, що використання окремих інструментів медіації в царині публічного управління є не тільки можливим, але й необхідним. З огляду на вищевикладене виникає потреба в якісному професійному навчанні персоналу органів влади з одночасним формуванням відповідних компетентностей у сфері медіації. Крім того, законодавче урегулювання процедур медіації не повинно позбавити публічних службовців можливості застосовувати інструменти медіації.

Список використаних джерел:

1. Кириї С.Л. Організаційний конфлікт у публічному управлінні як індикатор необхідності змін. *Державне будівництво*. 2014. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_2_4.
2. Соловьева С.В., Назарова Н.Л. Медиация как инновационная форма разрешения споров на государственной гражданской службе. *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского*. 2014. № 6. С. 156–161.
3. Корінний С.О. Впровадження медіації в адміністративний процес України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Ужгород, 2019. 20 с.
4. Шинкар Т.І. Застосування медіації в адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2017. 20 с.
5. Боженко Н.В. Адміністративно-правове забезпечення медіації як способу вирішення адміністративних спорів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 18 с.
6. Бортнікова А.Г. Щодо правового статусу медіатора. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 4. С. 219–222.
7. Ясиновський І.Г. Імплементація процедури медіації в Українське законодавство: теоретико-правовий аналіз : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2016. 295 с.
8. Подік І.І., Єфіменко Л.Л., Середа А.В. Огляд світового досвіду запровадження інституту медіації в податковій правовідносини. Хмельницький : ФОП Мельник А.А., 2019. 58 с.
9. Красіловська З.В. Становлення інституту медіації в системі публічного управління: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Одеса, 2017. 20 с.
10. Бородін Є.Є. Застосування медіації в публічному управлінні. Становлення публічного адміністрування в Україні : мат-ли VII Всеукр. міжвуз. конф. студентів та молодих учених, м. Дніпро, 22 квітня 2016 р. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. С. 31–33.
11. Мазаракі Н.А. Медіація в Україні: проблеми теорії та практики. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2016. № 1. С. 92–100.
12. Бесемер Х. Медиация: Посредничество в конфликтах / пер. с нем. Н.В. Маловой. Калуга : Духовное познание, 2004. 176 с.
13. Самохвалов Н.А. Медиация как инновационный способ урегулирования конфликтов в сфере государственной политики и управления. *Актуальные проблемы современности: наука и общество*. 2014. № 2 (3). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mediatsiya-kak-innovatsionnyy-sposob-uregulirovaniya-konfliktov-v-sfere-gosudarstvennoy-politiki-i-upravleniya> (дата звернення: 19.11.2019).
14. Кулачок-Тітова Л.В., Кім К.В. До питання врегулювання трудових конфліктів державних службовців позасудовими способами. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. Серія «Право». 2015. № 20. С. 109–113.
15. Висновок Головного науково-експертного управління 30.03.2016. на проект Закону України «Про медіацію» (реєстр. № 3665-1 від 29.12.2015 року). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57620.
16. Огречук Г.О. Правове регулювання застосування медіації при вирішенні цивільно-правових спорів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03; Нац. академія внутр. справ. Київ, 2016. 213 с.
17. Лукьяновская О.В. О возможности применения процедуры медиации при разрешении конфликтов на государственной гражданской службе. *Вестник СГЮА*. 2018. № 1 (120). С. 34–38.
18. Тертишна О.А. Використання конструктивного ресурсу конфлікту в системі державної служби України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03; ДРІДУ НАДУ при Президентові України. Дніпропетровськ, 2010. 22 с.
19. Дараганова Н.В. Медіація як один із альтернативних способів вирішення індивідуальних трудових спорів. *Юридична наука*. 2011. № 6. С. 77–83.

20. Балух В.С. Альтернативні способи вирішення індивідуальних трудових спорів. *Право і суспільство*. 2015. № 4. С. 45–50.

21. Єрємченко Г.В. Медіація – альтернативний спосіб розв’язання конфліктів, або і вівці цілі, і вовки не голодні. *Маркетинг в Україні*. 2009. № 5. С. 67–70.

References:

1. Kyrii S.L. (2014), Orhanizatsiyni konflikt u publichnomu upravlinni yak indyikator neobkhdnosti zmin [Organizational conflict in public administration as an indicator of the need for change]. *Journal Derzhavne budivnytstvo* [State development]. Vol. 2ю Official site. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_2_4 [in Ukrainian].

2. Soloveva S.V., Nazarova N.L. (2014), Medyatsyia kak innovatsyonnaia forma razresheniya sporov na hosudarstvennoi hrazhdanskoi sluzhbe. [Mediation as an innovative form of dispute resolution in the civil service]. *Journal Vestnyk Nyzhehorodskoho unyversyteta im. N.Y. Lobachevskoho* [Bulletin of N.I. Lobachevsky Nizhny Novgorod University]. Vol. 6. P. 156–161. [in Russian].

3. Korinnyi S.O. (2017), Vprovadzhennia mediatsii v administratyvnyi protses Ukrainy [Implementation of mediation in the administrative process of Ukraine], Ph.D thesis: 12.00.03, Press “Gelvetika”, Uzhhorod. 20 p. [in Ukrainian].

4. Shynkar T.I. (2017), Zastosuvannia mediatsii v administratyvnomu sudochynstvi [Application of Mediation in Administrative Proceedings: National and Foreign Experience], Ph.D thesis 12.00.03, Press “PAIS”, Kyiv, 2017. 20 p. [in Ukrainian].

5. Bozhenko N.V. (2018), Administratyvno-pravove zabezpechennia mediatsii yak sposobu vyrishennia administratyvnykh sporiv [Administrative-legal provision of mediation as method of resolving administrative disputes], Ph.D thesis: 12.00.07, Pres “Gelvetika”, Zaporizhzhia, 2018. 18 p. [in Ukrainian].

6. Bortnikova A.H. (2015), Shchodo pravovoho statusu mediatora [Regarding the legal status of a mediator]. *Journal Porivnialno-analitychne pravo* [Comparative and analytical law]. Vol. 4. P. 219–222. [in Ukrainian].

7. Yasynovskiy I.H. (2016), Implementatsiia protsedury mediatsii v Ukrainse zakonodavstvo: teoretyko-pravovy analiz [Implementation of the mediation procedure in Ukrainian legislation: theoretical and legal analysis], Ph.D dissertation: 12.00.01, National Academy of Internal Affairs, Kyiv. 295 p. [in Ukrainian].

8. Podik I.I., Yefimenko L.L., Sereda A.V. (2019), Ohliad svitovoho dosvidu zaprovadzhennia instytutu mediatsii v podatkovii pravovidnosny [Overview of international experience introduction of mediation in legal tax], Press FOP Melnyk A.A., Khmelnytskyi. 58 p. [in Ukrainian].

9. Krasilovska Z.V. (2017), Stanovlennia instytutu mediatsii v systemi publichnoho upravlinnia: teoretyko-pravovy aspekt [Establishment of the institute of mediation in the system of public administration: theoretical and legal aspects], Ph.D thesis: 25.00.01, Press ORIDU NADU, Odesa. 20 p. [in Ukrainian].

10. Borodin Ye.Ye. (2016), Zastosuvannia mediatsii v publichnomu upravlinni. [Application of mediation in public administration], Stanovlennia publichnoho administruvannia v Ukraini [Developing of public administration in Ukraine], materials of the VII All-Ukrainian conference of students and young scientists, Press DRIDU NADU, Dnipro. P. 31–33. [in Ukrainian].

11. Mazaraki N.A. (2016), Mediatsiia v Ukraini: problemy teorii ta praktyky [Mediation in Ukraine: problems of theory and practice], *Journal Zovnishnia torhivlia: ekonomika, finansy, pravo* [Foreign trade: economics, finance, law]. Vol. 1. P. 92–100 [in Ukrainian].

12. Besemer, Kh. (2004), Medyatsyia. Posrednychestvo v konfliktakh [Mediation. Mediation in conflicts], Press Dukhovnoe poznyanye, Kaluha. 176 p. [in Russian].

13. Samokhvalov N.A. (2014), Medyatsyia kak ynnovatsyonnyi sposob urehulyrovaniya konfliktov v sfere hosudarstvennoi polytyky u upravleniya [Mediation as an innovative way to resolve conflicts in public policy and management], *Journal Aktualnye problemy sovremennosti: nauka y obshchestvo* [Actual problems of modernity: science and society]. Vol. 2 (3). Official site. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mediatsiya-kak-innovatsionnyy-sposob-uregulirovaniya-konfliktov-v-sfere-gosudarstvennoy-politiki-i-upravleniya> [in Russian].

14. Kulachok-Titova L.V., Kim K.V. (2015), Do pytannia vrehuliuvannia trudovykh konfliktiv derzhavnykh sluzhbovtiv pozasudovymy sposobamy [On the issue of resolving labor disputes of civil servants out of court]. *Journal Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu imeni V.N. Karazina. Serii Pravo* [Bulletin of Vasyl Karazin Kharkiv National University. Law Series]. Vol. 20. P. 109–113. [in Ukrainian].

15. Holovne naukovo-ekspertne upravlinnia VRU (2016), Vysnovok 30.03.2016. na proekt Zakonu Ukrainy “Pro mediatsiiu” [Conclusion of the Main Scientific and Expert Department 30.03.2016. on the draft Law of Ukraine “On mediation”]. Official site. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57620 [in Ukrainian].

16. Ohrenchuk H.O. (2016), Pravove rehuliuвання zastosuvannia mediatsii pry vyrishenni tsyvilnopravovykh sporiv [Legal regulation of usage of mediation upon resolving civil disputes], Ph.D dissertation: 12.00.03, National Academy of Internal Affairs, Kyiv. 213 p. [in Ukrainian].

17. Lukianovskaia O.V. (2018), O vozmozhnosti prymenyeniya protsedury medyatsyy pry razreshenyy konfliktov na hosudarstvennoi hrazhdanskoj sluzhbe [On the possibility of applying the mediation procedure in resolving conflicts in the civil service]. *Journal Vestnyk SGYuA* [Journal SGYuA]. Vol. 1 (120). P. 34–38 [in Russian].

18. Tertyshna O.A. (2010), Vykorystannia konstruktyvnoho resursu konfliktu v systemi derzhavnoi sluzhby Ukrainy [Application of the constructive resource of conflict in the public service system], Ph.D thesis: 25.00.03. Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, Dnipropetrovsk. 22 p. [in Ukrainian].

19. Darahanova N.V. (2011), Mediatsiia yak odyn iz alternatyvnykh sposobiv vyrishennia indyvidualnykh trudovykh sporiv [Mediation as one of the alternative ways of resolving individual labor disputes]. *Journal Yurydychna nauka* [Legal science]. Vol. 6. P. 77–83. [in Ukrainian].

20. Balukh V.S. (2015), Alternatyvni sposoby vyrishennia indyvidualnykh trudovykh sporiv [Alternative ways to resolve individual labor disputes]. *Journal Pravo i suspilstvo* [Law and society]. Vol. 4. P. 45–50 [in Ukrainian].

21. Yeromenko H.V. (2009), Mediatsiia – alternatyvnyi sposib rozviazannia konfliktiv, abo i vivtisi tsili, i vovky ne holodni [Mediation is an alternative way of resolving conflicts, or both sheep are whole and wolves are not hungry]. *Journal Marketynh v Ukraini* [Marketing in Ukraine]. Vol. 5. P. 67–70 [in Ukrainian].

В. І. Николаєва, кандидат педагогічних наук,
доцент кафедри соціології управління Донецького
державного університету управління

ГРОМАДСЬКИЙ МОНІТОРИНГ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ ІНСТРУМЕНТ МІНІМІЗАЦІЇ РИЗИКІВ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ СИСТЕМОЮ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ

Стаття присвячена обґрунтуванню дієвих засобів і інструментів мінімізації ризиків у державному управлінні системою соціальної роботи в умовах транзитивного суспільства, зокрема імплементації громадського моніторингу. Автором узагальнено роль соціального ризику у наданні якісних соціальних послуг в українському суспільстві в сучасних транзитивних умовах. Перед державним управлінням системою соціальної роботи постає завдання забезпечення ефективного захисту громадян від нових соціальних ризиків, згладжування негативного впливу модернізації на певні групи населення. Особливу увагу приділено виникненню соціальних ризиків, їхньому впливу на благополуччя населення, а також способам управління ризиками. Зокрема автором доповнено суттєві способи управління ризиками у контексті організації системи соціальної роботи. Надано фази або умови виникнення потенційного ризику.

Обґрунтовано використання моніторингу соціальних послуг на місцевому рівні, зокрема громадського моніторингу. Громадський моніторинг є складовою частиною всього моніторингу державного управління і альтернативою офіційному моніторингу ефективності державного управління системою соціальної роботи у сучасних умовах. Виокремлено форми, завдання, напрями та принципи здійснення громадського контролю.

У висновках підкреслюється, що громадський моніторинг є особливим проявом соціального контролю в умовах демократичної правової держави і розвиненого громадянського суспільства, а також є важливим складником формування ефективного інформаційного механізму державного управління системою соціальної роботи в Україні.

Ключові слова: державне управління, ризик, соціальний ризик, система соціальної роботи, соціальні послуги, громадський моніторинг.

V. I. Nikolaieva. Community monitoring as an effective instrument of risk minimization in public administration of the social work system

The article is devoted to substantiation of effective means and instruments of risk minimization in the public administration of the social work system in the conditions of transitive society, in particular implementation of community monitoring. The author summarizes the role of social risk in the provision of quality social services in Ukrainian society in modern transitive conditions. Before the public administration, the social work system is tasked with ensuring the effective protection of citizens from new social risks, mitigating the negative impact of modernization on certain population groups. Special attention is paid to the emergence of social risks, their impact on the well-being of the population, as well as ways of managing risks. In particular, the author supplemented significant ways of risk management in the context of organizing a social work system. Phases or conditions of potential risk are provided.

The use of monitoring of social services at local level, including community monitoring, is substantiated. Community monitoring is an integral part of all public administration monitoring, and as an alternative to official monitoring of the effectiveness of public administration in the social work system in the modern conditions.

In the course of monitoring the following is carried out: identification, analysis and evaluation of normatively established and actual values of the parameters of provision quality of public services to citizens and organizations, including time and financial costs for obtaining the final result of administrative services; elaboration and implementation of measures aimed at improving the processes of providing public services and improving the quality of their provision; monitoring the dynamics of the values of quality parameters and accessibility of public services and monitoring the effectiveness of measures aimed at improving the satisfaction of citizens and organizations with the quality of social services. Forms, tasks, directions and principles of exercising community control are distinguished.

The conclusions emphasize that community monitoring is a particular manifestation of social control in a democratic rule of law and a developed civil society and is an important component of the formation of an effective information mechanism for public administration of the social work system in Ukraine.

Key words: public administration, risk, social risk, social work system, social services, community monitoring.

Постановка проблеми. Сучасне суспільство зазнає нині тотальних змін. Ці зміни породжують соціально-економічну і соціально-політичну нестабільність, створюють труднощі в управлінні соціумом в непередбачених, екстремальних ситуаціях, що призводять до певних соціальних ризиків, які тією чи іншою мірою присутні на всіх рівнях життя суспільства. Проблема управління соціальними ризиками ускладнюється тим, що норматив-

но-законодавчі механізми управління, які були розроблені з урахуванням короткого перехідного періоду, вже не відповідають глобальним соціальним змінам суспільства загалом. Соціальні ризики зумовлені багатозначністю соціальних процесів і надзвичайно різноманітні за своїми проявами. Їх класифікують, як правило, на соціально-економічні, політичні та соціокультурні. Належність ризиків до певної соціальної сфери впливає насамперед на характер наслідків, спричинених тим чи іншим ризиком, що тягне за собою розроблення відповідних управлінських механізмів, наявність яких може свідчити про існування реальної соціальної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема управління ризиками, а також питаннями систематизації, структурування й методології аналізу соціальних ризиків займалися видатні українські та зарубіжні дослідники, зокрема Т. Бартон, У. Бек, О. Білявська, В. Вітлінський, А. Вілдавські, Е. Гіденс, О. Грішнова, В. Горбулін, О. Дегтяр, К. Дейк, О. Долгий, М. Дуглас, В. Зубков, С. Корецька, Е. Лібанова, Н. Луман, О. Непомнящий, О. Новікова, О. Осауленко, Т. Пахомова, С. Синчук, Г. Ситник, В. Сороко, П. Вокер, У. Шенкир та інші.

Наразі особливої значущості набувають наукові розвідки, які відображають засоби і методи мінімізації ризиків у державному управлінні системою соціальної роботи в умовах транзитивного суспільства. Передумовами актуальності є негативний вплив ризик-факторів на організацію та надання доступних і якісних соціальних послуг.

Мета статті – теоретичне обґрунтування запровадження громадського моніторингу як ефективного інструменту мінімізації соціального ризику в державному управлінні системою соціальної роботи.

Виклад основного матеріалу. На нашу думку, ризик може виникати: по-перше, як наслідок впливу зовнішніх факторів (глобалізації, євроінтеграції, транзиту, епідемії тощо) та внутрішніх факторів (політичної ситуації, модернізації, неефективної або помилкової дії суб'єктів та об'єктів державного управління системою соціальної роботи, некваліфікаційні кадри тощо).

Зміна соціальних позицій і суспільної свідомості в умовах відкритості соціальних систем формує нові ризики, й аналіз їхнього впливу на соціальну поведінку стає однією з найбільш актуальних тем у державно-управлінській науці. Потреба вивчення цієї проблематики зумовлена і необхідністю пошуку способів мінімізації ризиків та впливу на ризики в сприятливих для суспільного розвитку напрямках. Ця проблема в умовах українського суспільства, що перебуває в умовах стану транзитивності та підвищеного ризику, набуває особливої актуальності.

Ризик є ймовірнісною категорією, тому характеризувати і вимірювати його необхідно як можливість виникнення певного рівня втрат. Відповідно, оцінка ризику передбачає вимірювання можливого рівня втрат з одного боку, і ймовірність їх виникнення – з іншого.

У кожному конкретному випадку необхідно враховувати різні види ризиків. Це означає, що ефективність управління багато в чому залежить від різновиду ризику та потребує науково обґрунтованої класифікації. Класифікація ризиків дає змогу чітко визначити місце кожного ризику в їхній загальній системі та використовувати для управління ним найбільш ефективні, відповідні засоби та прийоми.

Соціальна робота є особливим видом доцільної та цілеспрямованої діяльності. Її зміст і розвиток має полісуб'єктний, багатофакторний і багаторівневий характер, а тому в ній великий ризик непередбачених обставин і побічних наслідків, значну роль відіграють випадковості, які можуть істотно деформувати пропоновані засоби й поставлені цілі.

У сучасних умовах необхідні не тільки визначення чисельності бідних і соціально вразливих груп населення, а й оцінка ступеня соціальних ризиків, виділення груп, у яких висока ймовірність у перспективі залишатися серед безробітних і низькооплачуваних, виявлення і, по можливості, усунення пасток соціальної ексклюзії. Перед державним управлінням системою соціальної роботи постає завдання забезпечення ефективного захисту громадян від нових соціальних ризиків, згладжування негативного впливу модернізації на певні групи населення. Розуміння соціальної проблеми як ризику веде до підвищення важливості профілактичної або превентивної функції соціальної роботи, необхідності передбачення виникнення кризових ситуацій на основі розуміння, що відбуваються в суспільстві соціально-економічних процесів. У такому контексті соціальна політика може розумітися як менеджмент соціальних ризиків.

Утім, першою фазою розвитку соціального ризику є виникнення в надрах суспільства умов, здатних за певних обставин призвести соціальну систему до кризи і навіть руйнування. Такий стан досліджуваного явища можна визначити як потенційну фазу розвитку соціального ризику. Розгляд стадії потенційного ризику є вкрай необхідним для більш комплексного й цілеспрямованого підходу до питання мінімізації можливостей соціальної кризи, зниження її небезпечних наслідків, запобігання з боку держави втраті управління, системному колапсу. Ризик на цій стадії має максимально можливий потенціал небезпеки для системи або її елементів. Так виникає потенційний ризик, який включає такі фази:

- (1) виникнення об'єктивної проблемної ситуації;
- (2) усвідомлення суб'єктами (суб'єктом) взаємодії її критичного характеру;
- (3) дія (бездіяльність) сторін щодо запобігання її подальшому розвитку;
- (4) перехід потенційного ризику в нову стадію – реальний ризик (у разі успішних дій щодо запобігання) ослаблення або навіть зняття протиріччя (зникнення ризику).

Наразі є чотири способи управління ризиками:

1. Запобігання ризику – усунення дії соціального ризику завдяки збереженню трудового доходу під час реалізації страхового випадку.
2. Ігнорування ризику – відмова від будь-яких способів зниження впливу збитку від реалізації ризику.
3. Поглинання ризику – пряме покриття суспільством матеріального збитку потерпілих громадян, коли держава забезпечує матеріальне існування своїх громадян, що дає змогу класифікувати цей спосіб управління соціальним ризиком як соціальне забезпечення.
4. Розподіл ризику – розкладка ймовірної шкоди у просторі (між усіма членами суспільства) і в часі за допомогою механізму соціального страхування [1].

Вважаємо доцільним доповнити ці способи, на нашу думку, суттєвими саме в контексті управління ризиками в організації системи соціальної роботи (табл. 1).

Таблиця 1

Способи управління ризиками

№	Спосіб управління	Характеристика
1.	Визначення виду ризику та його впливу на систему соціальної роботи	Диференціація ризиків і відбір за ступенем негативного впливу та наслідків
2.	Прогнозування ризику	Передбачення розвитку подій, процесів, програмування, прогнозування впливу на об'єкти соціальної роботи всіх соціальних інститутів суспільства
3.	Оцінка мінімізації впливу ризику	Постійний моніторинг ситуації та якості соціальних послуг

Чим глибші соціальні протиріччя, тим до більш ризикованих ситуацій схильне суспільство. Своєчасна оцінка ступеня ризику завдяки соціальному управлінню, заснованому на вивченні факторів виникнення ризиків і їхньому розвитку, знижує можливості деструкції та хаосу в соціальних зв'язках, мінімізуючи ступінь кризовості соціуму [2]. При цьому важливим моментом є не тільки сам стан кризової ситуації, але й динаміка її зміни в результаті вжитих управлінських рішень. Значну роль в отриманні соціологічної та статистичної інформації про соціально-економічні проблеми, на основі яких виробляються ефективні способи управління, відіграє моніторинг, який реально відображає динаміку соціальних змін. Вважаємо за доцільне приділити особливу увагу моніторингу як ефективному інструменту мінімізації соціального ризику в державному управлінні системою соціальної роботи.

Тільки за допомогою системи моніторингу соціально незахищених верств населення ми можемо вирішувати проблему налагодження належного урахування реальних потреб усіх соціально незахищених верств населення (адресний захист), створити потужну інформаційно-аналітичну базу, що дає змогу здійснювати контроль коштів, що витрачаються, проводити аналіз поточного стану, розробляти Програми-мінімум і Цільові програми.

Наразі прийнято важливі законодавчі акти, які регулюють виконання моніторингу соціальних послуг на місцевому рівні, – накази Міністерства соціальної політики України:

- Про затвердження методичних рекомендацій із проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг [3];
- Про затвердження Порядку визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці в соціальних послугах [4].

Проте робота з упровадження моніторингу та оцінювання соціальних послуг у практичну діяльність нині перебуває лише на початковій стадії: переважно внутрішній моніторинг і оцінку за узагальненими критеріями, визначеними згаданими методичними рекомендаціями, здійснюють переважно територіальні центри соціального обслуговування (надання соціальних послуг).

Під час моніторингу здійснюються: виявлення, аналіз і оцінка нормативно встановлених і фактичних значень параметрів якості надання державних послуг громадянам та організаціям, зокрема тимчасових і фінансових витрат на отримання кінцевого результату адміністративної послуги; вироблення та реалізація заходів, спрямованих на вдосконалення процесів надання державних послуг та підвищення якості їх надання; відстеження динаміки значень параметрів якості та доступності надання державних послуг і контроль результативності заходів, спрямованих на підвищення задоволеності громадян і організацій якістю надання соціальних послуг.

Громадський моніторинг ефективності та результативності державного управління запроваджується неурядовими організаціями на замовлення або з ініціативи державних органів управління чи інших недержавних організацій. Крім того, громадський моніторинг є складовою частиною всього моніторингу державного управління і альтернативою офіційному моніторингу ефективності державного управління системою соціальної роботи в сучасних умовах.

Аналіз нормативно-правової бази та зарубіжного досвіду дає підстави для виокремлення низки форм здійснення громадського контролю:

1) звернення громадян, за допомогою яких вони в режимі зворотного зв'язку повідомляють державні та недержавні інституції про виконання, невиконання або неналежне виконання ними або підвідомчими їм органами чи установами соціальних функцій і вимагають вжиття відповідних заходів;

2) громадська експертиза, здійснювана незалежною групою фахівців (експертною радою), котра працює на підставі офіційно затвердженого положення;

3) громадські слухання щодо проблем великого суспільного значення дій чи намірів органів державної влади та місцевого самоврядування;

4) моніторинг діяльності та контрольні (рейдові) перевірки на об'єктах громадського контролю [2].

Предметом громадського моніторингу може бути широкий спектр питань державного управління, серед них: якість і доступність державних послуг, ефективність діяльності органів виконавчої влади, вплив реформ державного управління на якість життя, на соціально-економічний розвиток та на інтереси соціальних груп, рівень корупції тощо.

Головними завданнями громадського моніторингу є такі:

- аналіз, оцінка і прогноз відповідності ходу реформ, їхніх заходів і результатів інтересам груп впливу;
- рейтинг органів влади на різних рівнях (державному, регіональному, локальному);
- вплив на підготовку та прийняття рішень органів влади, зважаючи на результати моніторингу;
- вплив на оцінку діяльності державних органів та їхніх посадових осіб;
- аргументація для експертизи публічного обговорення дій і рішень органів влади.

Нарешті, і це, напевно, найголовніше – пріоритетним напрямом громадського моніторингу повинне стати реформування державного управління. Це стосується, на нашу думку, насамперед впровадження механізмів управління за результатами, розроблення та реалізації стандартів державних послуг і адміністративних регламентів; оптимізації функцій органів виконавчої влади, протидії корупції, підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади та громадянського суспільства, модернізації системи інформаційного забезпечення органів виконавчої влади та ін.

Зауважимо, що громадський моніторинг виконує функцію соціального контролю. Є державний контроль, який відрізняється від громадського контролю. На думку деяких науковців, принципами державного контролю є універсальність, що означає:

- контроль має охоплювати всі ділянки державного, господарського та соціально-культурного будівництва; систематичність (проводиться неодноразово, час від часу, а за певною схемою, постійно);
- безсторонність (досягається шляхом покладання завдань контролю на осіб, які не зацікавлені в його результатах);
- реальність (забезпечується наявністю необхідних кваліфікованих кадрів контролерів);
- дієвість, оперативність, результативність (швидке проведення контрольних дій і реагування на правопорушення);
- гласність (дозволяє, а в деяких випадках і стає обов'язком доведення результатів контролю до відома громадськості або правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у результатах контролю) [5].

Зокрема, деякі перелічені вище принципи (універсальності, систематичності, безсторонності, реальності, результативності, гласності) можна віднести до принципів громадського моніторингу.

Реагуючи на зростання ролі громадянського суспільства в різних сферах діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, налагодження ефективного діалогу та партнерських відносин органів державної влади, органів місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства, Указом Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/216 було підписано затверджену Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки [6].

Громадський моніторинг є практичною реалізацією соціального контролю в демократичному суспільстві, особливою формою діяльності, адже, залежно від поставлених завдань, він може включати і контроль, і оцінку, і спостереження, і прогнозування тощо. У найпоширенішому розумінні громадський моніторинг являє собою дослідження певного явища чи процесу. Його характерними рисами є систематичність, комплексність, регламентованість. Очікуваним результатом громадського моніторингу є покращення досліджуваного явища чи процесу, тому особливо важливим є оприлюднення отриманих результатів.

Отже, громадський моніторинг – особливий вид діяльності, суб'єктом якої є інститути громадянського суспільства (громадські організації, окремі громадяни, представники іноземних держав – у визначених законом випадках), а об'єктом – ті процеси (та їхні учасники) і явища суспільно-політичної сфери, які є значущі для суб'єкта здійснення моніторингу.

Від державних органів управління для запровадження громадського моніторингу у сфері соціальної роботи потрібні розроблення і прийняття соціально стійких рішень, які будуть відповідати цілій низці умов. До таких умов перш за все належать такі:

- диференціація та облік груп населення з їхнього соціального стану, ступеня незахищеності, рівня схильності до соціальних ризиків;

- облік і виконання всіх економічних, юридичних, соціальних ініціатив, законодавчо закріплених і таких, що забезпечують кожному громадянину соціальний захист;
- необхідність узгоджених дій у всіх структурах влади – як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях, які виконують певні для них функції і несуть правову відповідальність за їх виконання.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, громадський моніторинг є особливим проявом соціального контролю в умовах демократичної правової держави та розвинутого громадянського суспільства, а також є важливим складником формування ефективного інформаційного механізму державного управління системою соціальної роботи в Україні.

Слід зазначити, що політика держави щодо управління соціальними ризиками передбачає розроблення довгострокової програми соціального розвитку та її реалізацію, гарантує соціальний захист певних груп населення, які перебувають у зоні ризику. Тут важливою є тісна взаємодія законодавчих і виконавчих органів влади: перші розробляють стратегію, що передбачає цілу низку управлінських рішень із соціального розвитку, інші – займаються вирішенням законодавчо затверджених завдань.

Список використаних джерел:

1. Дегтяр О., Непомнящий О. Напрями удосконалення засобів управління соціальним ризиком. *Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління*. 2017. Вип. 1(6). С. 1–9.
2. Семігіна Т. Громадський контроль як механізм попередження порушень у сфері охорони здоров'я. URL: <http://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/4132> (дата звернення: 13.04.2020).
3. Про затвердження методичних рекомендацій з проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг : Наказ Міністерства соціальної політики України від 27 грудня 2013 р. № 904. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0904739-13>.
4. Про затвердження Порядку визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах : Наказ Міністерства соціальної політики України від 20 січня 2014 р. № 28. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0253-14>.
5. Шевчук Б. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні. *Демократичне врядування*. 2012. Вип. 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_9_8.
6. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/68/2016>.

References:

1. Dyehtyar O., Nepomnyashchyy O. (2017) Napryamy udoskonalennya zasobiv upravlinnya sotsial'nyym ryzykom [Areas of improvement of social risk management tools]. *Visnyk NUTSZU. Seriya: Derzhavne upravlinnya* [Bulletin of NUTSU. Series: Public Administration]. Vol. 1 (6). P. 1–9 [Ukraine].
2. Semyhina T. (2009) Hromads'kyu kontrol' yak mekhanizm poperedzhennya porushen' u sferi okhorony zdorov'ya [Public control as a mechanism for preventing health disorders]. URL: <http://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/4132> [Ukraine].
3. Accounting Ministry of Social Policy of Ukraine (2013). Pro zatverdzhennya metodychnykh rekomendatsiy z provedennya monitorynhu ta otsinky yakosti sotsial'nykh posluh : Nakaz Ministerstva sotsial'noyi polityky Ukrainy vid 27.12.2013 r. № 904 [Order of MSP “On approval of methodological recommendations for monitoring and evaluation of the quality of social services”] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0904739-13> [Ukraine].
4. Accounting Ministry of Social Policy of Ukraine (2014). Pro zatverdzhennya Poryadku vyznachennya potreb naselelnya administratyvno-terytorial'noyi odynytisi u sotsial'nykh posluhakh : Nakaz Ministerstva sotsial'noyi polityky Ukrainy vid 20.01.2014 r. № 28 [Order of MSP “On Approval of the Procedure for Determining the Needs of the Population of the Administrative-Territorial Unit in Social Services”]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0253-14> [Ukraine].
5. Shevchuk B. (2012) Yevropeys'ki pryntsyipy nalezhnoho vryaduvannya ta reforma systemy orhaniv vykonavchoyi vlady v Ukraini [European principles of good governance and reform of the system of executive bodies in Ukraine]. *Demokratychnye vryaduvannya* [Democratic governance]. Vol. 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_9_8 [Ukraine].
6. Prezydent Ukrainy. (2015). Pro spriyannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini. No 68/2016 [On Promoting Civil Society Development in Ukraine: Presidential Decree]. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/68/2016> [Ukraine].

О. О. Павленко, доктор педагогічних наук,
професор, професор кафедри публічного управління
та митного адміністрування Університету митної справи
та фінансів

В. О. Зюзін, аспірант
кафедри державних, місцевих та корпоративних фінансів
Університету митної справи та фінансів

К. Л. Коваль, аспірант
кафедри цивільного, господарського та екологічного права
Університету митної справи та фінансів

К. Д. Діцман, аспірант
кафедри публічного управління та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів

ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДЯН ДО РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ЕКСПЕРТНИЙ ВИСНОВОК ПРО СИСТЕМУ МОНІТОРИНГУ ТА ОЦІНЮВАННЯ ОБЛАСНОЇ СТРАТЕГІЇ

У статті представлені результати експертного висновку авторів про систему моніторингу й оцінювання «Стратегії розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року». На основі методики М. Савви досягнуто мети проведеної експертної оцінки й обґрунтовано авторський погляд на здатність розділу обласної стратегії, що стосується моніторингу та оцінювання, служити інструментом виявлення створених у результаті реалізації стратегії цінностей та засобом змін у разі різниці між очікуваними та наявними результатами.

Наголошено, що обрана методика не передбачає оцінку виконання стратегії, вона спрямована лише на оцінку змісту розділу стратегії щодо моніторингу й оцінки. Виокремлено головні питання експертної оцінки: чи можна адекватно оцінити результативність стратегії за передбаченими у її розділі, що стосується моніторингу й оцінювання, показниками для виявлення створеної цінності у сферах, передбачених стратегією; чи враховує розділ стратегії, що стосується моніторингу й оцінювання, особливості території, для якої стратегія розроблена; чи передбачає розділ стратегії, що стосується моніторингу й оцінювання, моніторинг та оцінювання: розвитку громадянського суспільства території, для якої стратегія розроблена, відкритості органів влади відповідної території; чи присутні в розділі, що стосується моніторингу й оцінювання, підстави для участі громадян в моніторингу та оцінюванні результативності стратегії; чи розміщуються у відкритому доступі результати моніторингу і оцінювання стратегії; чи присутні в системі моніторингу і оцінювання корупціогенні фактори.

Обґрунтовуються й наводяться рекомендації стосовно доповнення або зміни тексту (фрагментів тексту) стратегії та її індикаторів. До того ж кожен з індикаторів детально аналізується.

У результаті дослідження виявлено, що загалом визначені стратегічні цілі та індикатори відображають стратегічне бачення Стратегії розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року. Особливості території, для якої розроблена стратегія, беруться до уваги і зазначаються як в стратегічному баченні, так і в стратегічних цілях. А втім, взагалі не згадується моніторинг і оцінювання відкритості органів влади та розвитку громадянського суспільства території, для якої розроблена стратегія; частково присутні в системі моніторингу й оцінювання підстави для участі громадян у моніторингу та оцінці результативності стратегії. Стосовно корупціогенних факторів, то вони присутні в індикаторах, які не мають однозначних вимірюваних показників, зокрема: створення сприятливих умов для регулювання ведення бізнесу, зменшення диференціації у наявних доходах населення, зниження рівня бідності, підвищення соціальної справедливості.

На підставі результатів моніторингового дослідження доводиться важливість залучення громадян у реформу децентралізації для удосконалення інструментів моніторингу й оцінювання стратегій та засобів змін у разі різниці між очікуваними та здобутими результатами.

Ключові слова: експертна оцінка, моніторинг та оцінювання, стратегія, методика М. Савви, децентралізація, реформа децентралізації.

O. O. Pavlenko, V. O. Ziuzin, K. L. Koval, K. D. Ditsman. Involving citizens in decentralization reform: an expert opinion on the monitoring and evaluation system of the regional strategy

In the article the results of the authors' expert opinion on the monitoring and evaluation system of the "Development Strategy of Dnipropetrovsk region for the period up to 2020" are presented. Based on the methodology of M. Savva, the purpose of the expert assessment was achieved, namely: the author's point of view on the ability of the portioning of the regional strategy related to monitoring and evaluation and serving as a tool for identifying values created as a result of the strategy implementation and a means of change in the event of a difference between expected and available results was grounded.

It is emphasized that the chosen methodology does not provide for the evaluation of the implementation of the strategy, it is aimed at evaluation of the content of the strategy section related to monitoring and evaluation only.

The main issues of expert evaluation are highlighted: whether it is possible to evaluate adequately the effectiveness of the strategy according to the indicators provided in the section on monitoring and evaluation to identify the value created in the areas provided by the strategy; whether the monitoring and evaluation section of the strategy takes into account the specifics of the area for which the strategy is designed; whether the strategy section on monitoring and evaluation provides for the monitoring and evaluation of: the development of civil society of the territory for which the strategy is developed and the openness of the authorities of the territory concerned; whether there are reasons for citizens to participate in monitoring and evaluating the strategy effectiveness in the section on monitoring and evaluation; whether the results of strategy monitoring and evaluation are made publicly available; whether corruption-causing factors are present in the monitoring and evaluation system.

Recommendations for supplementing or changing the text (fragments of the text) of the strategy and its indicators are substantiated and given. In addition, each of the indicators is analyzed in detail.

Thus, it was found that in general the defined strategic goals and indicators reflect the strategic vision of the Development Strategy of Dnipropetrovsk region for the period up to 2020. The features of the territory for which the strategy is designed are taken into account and noted both in the strategic vision and in the strategic goals. However, there is no mention at all of monitoring and evaluating the openness of the authorities and the development of civil society of the territory for which the strategy is developed; reasons for citizens to participate in monitoring and evaluating the strategy effectiveness partially present in the system of monitoring and evaluation. Regarding corruption-causing factors, they are present in indicators that do not have unambiguous measurable indicators, in particular: creating favorable conditions for business regulation, lowering of differentiation in disposable incomes, reducing poverty, increasing social justice.

Based on the results of the monitoring study, the importance of involving citizens in decentralization reform to improve the tools for monitoring and evaluating strategies, and means of change in the event of a difference between expected and available results is demonstrated.

Key words: expert evaluation, monitoring and evaluation, strategy, methodology of M. Savva, decentralization, decentralization reform.

Постановка проблеми. У період «реанімаційних реформ» [1] їх імплементація завжди потребує пильної уваги громадськості. Реформа децентралізації в різних країнах впроваджувалася по-різному, але однаково постійно привертала до себе пильну увагу, тому що її результати мали значний вплив і прояв у різних сферах життя суспільства. Оцінка результативності реформ потребує проведення моніторингу й оцінювання як з боку державних структур, місцевого самоврядування, так і громадських організацій, наукової спільноти, пересічних громадян. Зважаючи на наявну донорську допомогу Україні в реалізації реформ, очевидно, що однією з вимог міжнародних донорів стає проведення моніторингу й оцінювання реформістської діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Багато науковців займаються питаннями децентралізації (О. Євтушенко, М. Іжа, В. Нестерович, В. Міщук, П. Трачук, А. Шевченко, Е. Auriol, М. Benaim, N. Groenendijk, Mildred J. Loomis, A. Larson та ін.) і моніторингу (А. Горощко, І. Кравчук, О. Красовська, Т. Нарчинська, І. Озимок, Л. Пильгун, М. Савва, В. Тарнай, О. Щегініна, В. Яцик та інші). Також свій суттєвий внесок роблять групи практиків, які впроваджують програми з реформування, зокрема зазначимо «Національний проект "Децентралізація"» [2] та інші проекти міжнародної технічної допомоги DESPRO (швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні») [3], DOBRE (програма U.S. Agency for International Development (USAID)) [4] та інші. Насамперед науковці розглядають сутність понятійно-категоріального апарату з теми, описують мету та завдання децентралізації, досвід різних країн щодо реалізації реформи децентралізації та передові вітчизняні практики, зокрема й реалізованими у співпраці з міжнародною спільнотою. Так кейси, описані в праці «Моніторинг і оцінювання: Заради чого? Яким чином? З яким результатом?» [5, с. 117–177], не тільки презентують український досвід, але й являють собою платформу для обміну ним і для реалізації реформ на більш якісному рівні. Однак питанням моніторингу й оцінювання стратегій і програм приділяється значно менше уваги широкої наукової спільноти.

Мета статті – представити результати експертного висновку авторів про систему моніторингу й оцінювання «Стратегії розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року» [6] та обґрунтувати авторський погляд на здатність розділу обласної стратегії, що стосується моніторингу та оцінювання, служити інструментом виявлення створених у результаті реалізації стратегії цінностей та засобом змін у разі різниці між очікуваними та наявними результатами.

Виклад основного матеріалу дослідження. Це дослідження виконано в рамках проекту Української асоціації оцінювання політик, програм і проектів «Посилення децентралізації в Україні», грант National Endowment for Democracy (NED) #2017-158 і базується на методиці М.В. Савви [7], яка також була розроблена в рамках

зазначеного проекту. У цій статті представлені результати експертного висновку авторів про систему моніторингу й оцінювання «Стратегії розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року».

У дослідженні, як і в методиці, терміни використовуються у значеннях, запропонованих Українською асоціацією оцінювання [8].

Обрана методика М. Савви відповідає вимогам простоти у використанні та універсальності, а система індикаторів – вимогам достатності, орієнтації на унікальний об'єкт, зрозумілості, вимірюваності, однозначності та спрямованості лише на один параметр. Слід наголосити, що обрана методика не передбачає оцінку виконання стратегії, вона спрямована лише на оцінку змісту розділу стратегії щодо моніторингу й оцінки.

Для досягнення мети проведеної експертної оцінки й обґрунтування авторського погляду на здатність розділу обласної стратегії, що стосується моніторингу та оцінювання, служити інструментом виявлення створених у результаті реалізації стратегії цінностей та засобом змін у разі різниці між очікуваними та наявними результатами, автори слідували алгоритму проведення експертизи, запропонованому розробником методики. А саме: 1) вивчення розділу стратегії, присвяченого моніторингу; 2) заповнення розділу 1 форми експертного висновку; 3) вивчення переліку індикаторів стратегії; 4) заповнення розділу 2 форми експертного висновку; 5) заповнення розділу 3 форми експертного висновку (відповіді на питання експертизи на основі висновків, зроблених у процесі роботи над розділами 1 і 2); 6) надсилання проекту експертного висновку менеджеру проекту; 7) отримання рекомендацій щодо вдосконалення проекту експертного висновку та облік цих рекомендацій; 8) надсилання доопрацьованого експертного висновку менеджеру проекту; 9) отримання схвалення експертного висновку; 10) направлення експертного висновку органу влади, що прийняв стратегію; 11) оприлюднення експертного висновку на доступних ресурсах (сайти, соціальні мережі, засоби масової інформації).

Було виокремлено головні питання експертної оцінки, за якими аналізувалися зміст розділу *Стратегії, що стосується моніторингу й оцінювання* (див. Розділ 1 експертної оцінки), *індикатори Стратегії* (див. Розділ 1 експертної оцінки): чи можна адекватно оцінити результативність Стратегії за передбаченими у її розділі, що стосується моніторингу й оцінювання, показниками для виявлення створеної цінності у сферах, передбачених Стратегією; чи враховує розділ Стратегії, що стосується моніторингу й оцінювання, особливості території, для якої Стратегія була розроблена; чи передбачає розділ Стратегії, що стосується моніторингу й оцінювання, моніторинг та оцінювання: розвитку громадянського суспільства території, для якої Стратегія розроблена, відкритості органів влади відповідної території; чи присутні в розділі Стратегії, що стосується моніторингу й оцінювання, підстави для участі громадян у моніторингу та оцінюванні результативності Стратегії; чи розміщуються у відкритому доступі результати моніторингу й оцінювання Стратегії; чи присутні в системі моніторингу і оцінювання корупційні фактори. Також у розділі 3 експертної оцінки були сформульовані відповіді на загальні запитання експертизи [9].

Важливо, що в експертній оцінці обґрунтовуються та наводяться рекомендації стосовно доповнення або зміни тексту (фрагментів тексту) Стратегії та її індикаторів. До того ж кожен з індикаторів детально аналізується.

Так, *рекомендації по розділу 1 експертної оцінки опису методики моніторингу в СТРАТЕГІЇ розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року* акцентують увагу на нижченаведених моментах:

– Стратегія розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року в аспекті юридичної техніки та якості значно випередила своїх «сусідів». Суттєвим внеском області в розробку механізмів та інструментів публічного управління є запропонований актуальний інструмент СЕО – стратегічна екологічна оцінка;

– загалом опис методики моніторингу, який є задовільним, «програє» якості Стратегії розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року;

– потребують внесення змін у Стратегію питання щодо: оприлюднення результатів моніторингу, проведення незалежного від органів влади моніторингу, процедури процесу проведення моніторингу, незалежної оцінки результатів моніторингу. Детальні рекомендації розкриті в кожному питанні окремо;

– необхідно мати на увазі, що проведення моніторингу має бути об'ємною, багатоетапною, цілеспрямованою, постійною діяльністю, методика проведення якої, з юридичного погляду (а Стратегія є насамперед нормативно-правовим актом), не може бути вміщена в цьому документі (в Стратегії). Юридична практика рухається в бік створення окремих відомчих актів (інструкцій, методик, порядків), які регулюють порядок здійснення тих чи інших видів діяльності, саме тому детальний опис методики проведення моніторингу в тексті Стратегії можна визнати непотрібним. Проте рекомендується внесення до тексту Стратегії бланкетної норми, яка буде відсилати до необхідного документу (методики проведення моніторингу);

– наявні певні проблеми взаємозв'язку розділів Стратегії.

Авторами були сформульовані також *рекомендації до розділу 2 експертної оцінки індикаторів СТРАТЕГІЇ розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року*, а саме:

– привести у відповідність наявний понятійно-категоріальний апарат, на основі якого створюються положення Державних і регіональних стратегій, з метою уникнення наявності колізій чи неоднозначного розуміння норм. Введення в Стратегію розвитку Дніпропетровської області (як і в Державну стратегію) категорій, які донині одночасно не використовувались у нормативно-правових актах: «показник» та «індикатор», – є кроком уперед

у сфері розробки актів стратегічного характеру, але з іншого боку, – постає питання колізії і невідповідності нормативно-правовим актам вищої сили;

- сформулювати індикатори таким чином, щоб вони підлягали підрахунку (слова «створення..., підвищення..., поліпшення..., розвиток» не ілюструють результат) і вимірювали один об'єкт та один параметр;
- уникати загальності тверджень, що призводить до неоднозначності в трактуванні понять;
- додати до розділу «Моніторинг і оцінювання» індикатори процесу;
- кількісні показники розробляти до прийняття Стратегії. Рішення (накази) про розробку цих показників відсутні на сайтах Дніпропетровської ОДА і Дніпропетровської ОР. Такий стан має бути виправленим, і ці рішення мають бути розміщені на офіційних сайтах вищезазначених органів.

Рекомендації експертної оцінки, що викладені у розділі 3 «Відповіді на запитання експертизи», є загальним висновком з дослідження, тому в більш узагальненому вигляді вони наводяться нижче у висновках.

Слід наголосити на тому факті, що відкритий доступ до публічної інформації створює умови для участі громадян у розбудові громадянського суспільства, зокрема й у реалізації реформи децентралізації. Так, автори статті (як представники наукової громадськості) дотримуються думки, що їх експертна оцінка сприятиме удосконаленню інструментів моніторингу й оцінювання стратегій та засобів змін у разі різниці між очікуваними та здобутими у процесі реалізації стратегій результатами.

Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, у результаті дослідження виявлено, що «Стратегія розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року» в аспекті юридичної техніки та якості значно випередила своїх «сусідів». Суттєвим внеском області в розробку механізмів та інструментів публічного управління є запропонований актуальний інструмент СЕО – стратегічна екологічна оцінка. Доведено, що загалом опис методики моніторингу, який є задовільним, «програє» якості Стратегії розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року загалом. Також визначені стратегічні цілі та індикатори загалом відображають стратегічне бачення Стратегії. Беруться до уваги і зазначаються як в стратегічному баченні, так і в стратегічних цілях особливості території, для якої розроблена Стратегія. Однак взагалі не згадується моніторинг і оцінювання відкритості органів влади та розвитку громадянського суспільства території, для якої розроблена Стратегія; частково присутні в системі моніторингу й оцінювання Стратегії підстави для участі громадян в моніторингу та оцінці результативності зазначеної Стратегії. Стосовно корупційних факторів, то вони присутні в індикаторах, які не мають однозначних вимірюваних показників, зокрема: створення сприятливих умов для регулювання ведення бізнесу, зменшення диференціації у наявних доходах населення, зниження рівня бідності, підвищення соціальної справедливості. Потребують внесення змін у Стратегію питання: оприлюднення результатів моніторингу, проведення незалежного від органів влади моніторингу, процедури процесу проведення моніторингу, незалежної оцінки результатів моніторингу.

Результати моніторингового дослідження дають підстави стверджувати важливість залучення громадян у реформу децентралізації для вдосконалення інструментів моніторингу й оцінювання стратегій та засобів змін у разі різниці між очікуваними та здобутими у процесі реалізації стратегій результатами. Зважаючи на той факт, що наступна обласна стратегія вже незабаром, результати цього дослідження можуть мати як теоретичний, так і суто практичний результат для розробки стратегій прийдешніх років.

Список використаних джерел:

1. Реформи під мікроскопом (станом на квітень 2017 р.) / За ред. В.В. Міського. Київ : Софія-А, 2017. 132 с.
2. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування (станом на 10 квітня 2019). Національний проект «Децентралізація». 2019. 28 с. URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>.
3. Підтримка децентралізації в Україні. Швейцарсько-український проект. URL: <https://despro.org.ua/despro/project/>.
4. – DOBRE. Програма U.S. Agency for International Development (USAID) URL: <https://uacrisis.org/ru/decentralization>.
5. Дукач Ю., Кияниця З., Конечна-Саламатін Й., І. Кравчук та ін. Моніторинг і оцінювання: Заради чого? Яким чином? З яким результатом? : навчальний посібник. МБФ «Альянс громадського здоров'я». 2018. С. 117–177.
6. Стратегія розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року (2014). Додаток до рішення обласної ради від 26.09.2014 р № 561-27/VI. URL: <https://adm.dp.gov.ua/pro-oblast/rozvitok-regionu/strategiya-rozvitku>.
7. Савва М.В. Методика експертної оцінки системи моніторингу і оцінювання стратегій / програм розвитку областей, міст, громад. 2017. с. 8.
8. Глосарій термінів з моніторингу та оцінювання / авт кол. : Горошко А., Нарчинська Т., Озимок І., Тарнай В. 2-е видання. Київ : ФОП М.М. Філімончук, 2016. 53 с. URL: <http://ukreval.org/images/publikacii/glossary.pdf>.
9. Павленко О., Зюзін В., Коваль К. Експертний висновок про систему моніторингу і оцінки Стратегії розвитку Дніпропетровської області на період до 2020 року. 2017. 36 с. URL: <https://www.linkedin.com/feed/update/urn:li:activity:6666211526040408064/>.

References:

1. Ed.Misky V.V. (2017) Reformy pid mikroskopom [Reforms under the microscope]. Kyiv : Sofia-A, 132 p. [in Ukrainian].
2. Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlady ta reformuvannya mistsevoho samovriaduvannya (2019). [Monitoring the process of decentralization of power and reform of local self-government] Natsionalnyi proekt “Detsentralizatsiia” [National project “Decentralization”]. 28 p. URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring> [in Ukrainian].
3. Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini. Shveitsarsko-ukrainskyi proekt. [Support for decentralization in Ukraine. Swiss-Ukrainian project]. URL: <https://despro.org.ua/despro/project/> [in Ukrainian].
4. DOBRE. U.S. Agency for International Development (USAID) Program. [DOBRE. The U.S. program Agency for International Development (USAID)]. URL: <https://uacrisis.org/ru/decentralization> [in Ukrainian].
5. Dukach, Yu., Kyianytsia, Z., Konechna-Salamatin, Y., I. Kravchuk ta in. (2018) Monitorynh i otsiniuvannya: Zarady choho? Yakym chynom? Z yakym rezultatom?: Navchalnyi posibnyk. [Monitoring and evaluation: For what? How? With what result] MBF “Alians hromadskoho zdorov’ia”. [Textbook. ICF “Public Health Alliance”]. pp. 117–177 [in Ukrainian].
6. Stratehiiia rozvytku Dnipropetrovskoi oblasti na period do 2020 roku (2014). [Development Strategy of Dnipropetrovsk region for the period up to 2020] URL: <https://adm.dp.gov.ua/pro-oblast/rozvitok-regionu/strategiya-rozvitku> [in Ukrainian].
7. Savva M.V. (2017) Metodyka ekspertnoi otsinky systemy monitorynhu i otsiniuvannya stratehii / prohram rozvytku oblastei, mist, hromad. [Methods of expert evaluation of the system of monitoring and evaluation of strategies / programs of development of oblasts, cities, communities]. p. 8 [in Ukrainian].
8. Horoshko A., Narchyns’ka T., Ozymok I., Tarnay V. (2016) Hlosarii terminiv z monitorynhu ta otsiniuvannya [Glossary of terms for monitoring and evaluation]. 53 p. URL: <http://ukreval.org/images/publikacii/glossary.pdf> [in Ukrainian].
9. Pavlenko, O., Ziuzin, V., Koval, K. (2017) Ekspertnyi vysnovok pro systemu monitorynhu i otsinky Stratehiii rozvytku Dnipropetrovskoi oblasti na period do 2020 roku. [Expert opinion on the system of monitoring and evaluation of the Development Strategy of Dnipropetrovsk region for the period up to 2020]. 36 p. URL: <https://www.linkedin.com/feed/update/urn:li:activity:6666211526040408064/> [in Ukrainian].

О. Г. Плуталова, аспірант
кафедри гуманітарних дисциплін Донецького державного
університету управління

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ЗЕМЛІ В УКРАЇНІ

Сьогодні держава перебуває в активній фазі земельної реформи, на порозі відкриття та впровадження вільного ринку земель. Роль держави у цьому процесі є керівною, оскільки вона, як найбільший власник землі та суб'єкт політичної влади, визначає форми та методи правового впливу на процес формування вільного ринку земель. Водночас практика державного управління неможлива без осмислення теоретичних засад механізмів державного управління, державного регулювання.

Без розкриття загальних категорій «механізм державного управління», «державне регулювання» неможливо дослідити сутність правового механізму державного регулювання ринку землі в Україні і, як наслідок, вирішити питання щодо його вдосконалення, підвищення ефективності. У статті досліджено позиції науковців на зазначенні поняття, з'ясовано їхні співвідношення.

Сформульовано сутність правового механізму регулювання ринку землі, а також його роль в умовах реформування. У статті наголошено на дискусійності поняття «ринку землі» та наведено різні погляди на його визначення. Ринок землі є невіддільним, значущим складником економіки будь-якої країни. Формування національного земельного ринку, його інституціональної структури має бути жорстко регламентовано чинним законодавством. Саме юридичні норми, їхній зміст і практична реалізація, а також наслідки застосування, які мають вплив на функціонування, трансформацію ринку землі, а отже, на економічний ефект для держави є складниками механізму правового регулювання ринку землі.

У статті наведено короткий огляд основних положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення», прийнятого Верховною Радою 31 березня 2020 року, як революційного у межах проведення земельної реформи.

Автором наголошено на великому значенні саме правового механізму державного регулювання у вказаній сфері, який покликаний встановити та підтримувати баланс приватних і публічних інтересів, запровадити ефективну національну модель ринку землі в Україні.

Ключові слова: механізм державного управління, державне регулювання, правовий механізм державного регулювання, ринок землі, земельна реформа.

O. H. Plutalova. Theoretical aspects of legal mechanism of government regulation of the land market in Ukraine

These days, the state is experiencing an active phase of land reform, and is on the verge of opening and introducing a free land market. The state has a leading role in this process: being the largest landowner and political power actor, it determines the forms and methods of legal effect on the process of formation of the free land market. At the same time, the practice of public administration is not conceivable without understanding the theoretical foundations of the mechanisms of public administration, and government regulation.

Leaving unaddressed the general categories of “mechanism of public administration”, “government regulation” makes it impossible to investigate the essence of the legal mechanism of government regulation of the land market in Ukraine, and as a consequence to solve the issue of its improvement, and improvement of efficiency. The paper considers the scholarly views on these concepts, and explores their relationship.

The essence of the legal mechanism of regulation of the land market, as well as its role under reform is represented. The paper emphasizes the debatable nature of the “land market” concept and presents different views on its interpretation. The land market is an integral and key element of any country's economy. The formation of the national land market and its institutional structure should be highly regulated by the current legislation. It is the legal norms, their content and practical implementation, as well as the consequences of their application that influence functioning and transformation of the land market, and hence the economic impact for the state that are the components of the mechanism of legal regulation of the land market.

The paper outlines the main provisions of the Law of Ukraine “On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine on the Circulation of Agricultural Land”, adopted by the Verkhovna Rada on 31.03.2020, as revolutionary in the course of a land reform.

The author emphasizes the importance of the legal mechanism of government regulation in this area, which is intended to establish and maintain a balance of private and public interests, and introduce an efficient national model of the land market in Ukraine.

Key words: mechanism of public administration, state regulation, legal mechanism of state regulation, land market, land reform.

Постановка проблеми. Останні роки для держави ознаменовані реформами в багатьох сферах життя: освіті, медицині, роботі правоохоронних органів, судовій владі тощо. Проведення виважених та ефективних заходів із реформування земельних правовідносин має особливе значення для нашої країни, оскільки майбутнє української

економіки передусім пов'язано з розвитком аграрного сектору та його експортного потенціалу завдяки найбільшим запасам чорноземів в Європі.

Нині питання завершення земельної реформи, тобто відкриття ринку землі, активно обговорюється як у суспільстві, так і на державному рівні. Дискусія має гострий характер, оскільки для українського суспільства земельне питання на ментальному рівні є ключовим і дуже болючим. Саме формування ефективного правового механізму, який являє собою сукупність правових норм, прийнятих у державі, є важливим для врегулювання земельних відносин сьогодні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Визначенню понять «механізм управління», «механізм державного управління», «державне регулювання» тривалий час присвячували свої роботи як закордонні, так і вітчизняні науковці: В. Авер'янов, О. Амосов, Г. Атаманчук, І. Варзар, Ю. Журавльова, В. Говоруха, С. Домбровська, Я. Кляйнер, В. Князєв, В. Коваленко, В. Корженко, С. Кравченко, І. Кривенко, М. Лесечко, В. Малиновський, А. Михненко, В. Олуйко, Н. Нижник, Л. Парашенко, О. Поступна, Л. Приходченко, Р. Рудницька, О. Радченко, О. Сидорчук, О. Стельмах, Ю. Сурмін, Ю. Тихомиров, О. Федорчак.

Особливості формування й напрями розвитку механізмів державного управління у сфері земельних відносин досліджували І. Бистряков, Ю. Білик, Д. Гнаткович, О. Гуторов, А. Даниленко, Б. Данилишин, О. Дацій, Д. Добряк, С. Дорогунцов, О. Євграфов, П. Казьмір, М. Корецький, М. Латинін та інші.

Метою статті є дослідження та визначення сутності правового механізму державного регулювання ринку землі в Україні.

Виклад основного матеріалу. Дослідження та пошук ефективних механізмів державного управління у сфері земельних відносин, їхньої сутності, структури та класифікації, а також шляхів їхнього вдосконалення не припиняються.

Як слушно зазначає О. Поступна, одні автори розглядають управління як цілеспрямовану діяльність усіх суб'єктів, що спрямовується на становлення, стабілізацію, функціонування та обов'язковий розвиток організації; другі – як взаємодію суб'єктів, що передбачає взаємний процес удосконалення, розвитку суб'єкта управління та його об'єкта; треті – як вплив однієї системи на іншу [1].

Наприклад, Г. Атаманчук визначає механізм державного управління як складну систему державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління [2].

У тлумаченні Р. Рудницької, О. Сидорчука, О. Стельмаха механізм державного управління – це штучно створена складна система, призначена для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління [3].

За В. Малиновським, механізми державного управління – це сукупність засобів організації управлінських процесів і способів впливу на розвиток керованих об'єктів, що базуються на принципах наукової обґрунтованості, об'єктивності, цілісності, узгодженості з використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління [4, с. 103].

Як вплив однієї системи на іншу розглядає механізм державного управління Ю. Тихомиров і зазначає, що це є демократична державна організація управлінського впливу на суспільні процеси. Механізм державного управління повинен повною мірою відображати взаємодію різних елементів управління, що мають ознаки взаємозалежностей і причинно-наслідкових зв'язків [5].

Вичерпне визначення механізму державного управління, на нашу думку, запропонував О. Федорчак, який зазначив, що механізм державного управління – це механізм як система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [6].

Узагальнюючи певну кількість підходів до визначення механізму державного управління, вважається найбільш точним поняттям механізму державного управління, яке дає О. Радченко, зазначаючи, що «механізм державного управління – це системна сукупність інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і процесів у державі як продукт організованої людської діяльності, що має на меті реалізацію інтересів і потреб людей та вирішення нагальних суспільно-політичних проблем через державний вплив і регулювання суспільної життєдіяльності на основі усталених суспільних цінностей, норм і правил» [7].

У науковій літературі є багато підходів до класифікації механізмів державного управління та визначення їхніх видів. Як слушно зазначає О. Федорчак, залежно від того, які саме проблеми і як вирішуються із застосуванням конкретного державного механізму управління, він може бути складним (комплексним) і містити декілька самостійних механізмів. Комплексний механізм державного управління може складатися з таких видів механізмів:

- *економічного* (механізм публічного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);
- *мотиваційного* (сукупність командно-адміністративних і соціально-економічних стимулів, які спонукають публічних службовців до високоефективної роботи);

- *організаційного* (об'єкти, суб'єкти державного управління, їхні цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їхнього функціонування);
- *політичного* (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);
- *правового* (нормативно-правове забезпечення: закони, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України, а також методичні рекомендації, інструкції тощо) [6].

Розглядаючи питання правового механізму державного регулювання ринку землі в Україні, доцільно визначитися зі співвідношенням понять «державне управління» та «державне регулювання» в зазначеній темі.

Слід зазначити, що єдиної думки науковців щодо співвідношення та сутності цих категорій наразі немає.

В. Авер'янов визначає регулювання та управління як соціальні явища, що мають спільну сферу застосування, проте передбачають різний за характером вплив на об'єкти управління з метою досягнення певних результатів, тобто реалізації встановлених цілей і завдань управлінського впливу. Відповідно до цього підходу регулювання охоплює порівняно з управлінням ширшу сферу організаційної діяльності. Управління означає цілеспрямований вплив саме на об'єкти управління, використання методів, що передбачають підпорядкування цих об'єктів управлінському впливу з боку суб'єкта управління. Регулювання ж пов'язане з впливом не стільки на об'єкти управління, скільки на навколишнє середовище. Воно передбачає високий ступінь альтернативності поведінки керованих об'єктів [8, с. 64–65].

Не можна не погодитись із С. Кубко, який зазначає, що державне управління та державне регулювання взаємопов'язані, адже державне регулювання не може бути використане без застосування методів безпосереднього впливу на об'єкти управління, тому регулювання неможливе без управління [8, с. 66].

На нашу думку, державне управління та регулювання співвідносяться як загальне та часткове, тобто регулювання є частиною процесу управління, однією з його функцій, що тісно пов'язана з функціями планування та організації, а також засобом досягнення поставлених цілей. Державне регулювання не передбачає прямого втручання, а спрямоване на створення умов для здійснення окремих видів діяльності, наприклад щодо володіння, користування й розпорядження землею.

Слід зазначити, що у природі правового механізму державного регулювання такі інституції, як право і управління, тісно пов'язані та взаємообумовлені. Державне регулювання здійснюється на підставі та шляхом реалізації правових норм, які створюють певний правовий режим реалізації управлінських функцій.

Енциклопедичний словник із державного управління дає таке визначення правового регулювання: «це діяльність держави (в особі уповноважених нею органів) щодо забезпечення впливу на суспільні процеси шляхом встановлення обов'язкових для виконання юридичних норм (правил) поведінки суб'єктів права, дотримання яких забезпечується можливостями громадської думки й застосуванням владної сили держави. Як складник державного управління, правове регулювання є виключною функцією держави, яка виступає гарантом права, володіючи монополією на правозастосовну і правоохоронну діяльність [9, с. 555].

Саме юридичні норми, їхній зміст і практична реалізація, а також наслідки їхнього застосування, які мають вплив на функціонування, трансформацію ринку землі, а отже – на економічний ефект для держави та суспільства, є сутністю механізму правового регулювання ринку землі.

Поняття ринку землі є також дискусійним серед науковців. Наприклад, П. Саблук визначає цей ринок як угоди з купівлі-продажу, оренди та іпотеки земельних ділянок [10]. М. Федоров під ринком землі розуміє процес визначення її вартості та визнання землі капіталом [10, с. 9]. Л. Новаковський у поняття ринку вкладає економічні відносини, які виникають у процесі обороту землі [10, с. 7]. Д. Добряк у вузькому розумінні під ринком землі розуміє торговельні операції із землею [10, с. 3]. Б. Пасхавер термін «земельний ринок» розуміє як сукупність земельних відносин, що дають змогу реалізувати титул землевласника для отримання ринкової вигоди. Зокрема, на його думку, землі сільськогосподарського призначення можуть забезпечити їхньому власникові ринковий ефект під час використання: 1) для товарного виробництва; 2) для здачі в оренду; 3) для продажу або застави. Саме ці три види отримання ринкового результату Б. Пасхавер пропонує розглядати як три форми ринку землі [11, с. 49].

Попри різні погляди на поняття «ринку землі», прослідковується єдина думка про те, що земля набуває статусу товару, який може бути предметом різних правочинів: обміну, застави, оренди чи купівлі-продажу.

Зазначене, нарешті, знайшло своє відображення у прийнятому Верховною Радою України 31 березня 2020 року Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» [12].

Відповідно до вказаного Закону:

- запуск ринку землі в Україні відбудеться 1 липня 2021 року;
- землі сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності продаватися не будуть;
- до 2 січня 2024 року купувати землю є право лише у фізичних осіб, які є громадянами України, при цьому в перші два роки після запуску реформи не більше 100 га на одного покупця;

- з 1 січня 2024 року купувати землю зможуть юридичні особи, зареєстровані в Україні, втім, не більше 10000 га;
- до 1 січня 2030 року ціна продажу земель сільськогосподарського призначення не може бути нижчою від їхньої нормативно грошової оцінки;
- розрахунок за купівлю землі дозволено лише в безготівковій формі;
- банки можуть бути власниками земельних ділянок у межах стягнення застави, які реалізуються на торгах протягом двох років;
- питання допуску іноземців до купівлі землі в Україні вирішуватиметься загальнонаціональним референдумом;
- заборонена купівля землі іноземними громадянами у 50 км зоні від державного кордону України, незалежно від рішення референдуму;
- юридичним особам, учасниками яких є громадяни держави-агресора, фізичним особам, щодо яких застосовані санкції, забороняється купувати землю незалежно від рішення референдуму.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Україна переживає активну фазу земельної реформи, одним із важливих завдань якої є формування ринку земель. Діяльність держави у межах проведення реформування складається, зокрема, з державного регулювання. На етапі підготовки до відкриття ринку земель держава повинна здійснити комплекс владних заходів, спрямованих на законодавче врегулювання процесу вільного ринкового обороту земель, і мінімізувати можливі негативні наслідки від його впровадження. За таких обставин особливого значення набуває саме правовий механізм державного регулювання ринку землі в Україні, його якість та ефективність, підвищення яких можливе лише через дослідження сутності механізму.

Список використаних джерел:

1. Поступна О.В. Теоретичні основи державного управління системою дошкільної освіти в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 4. С. 86–92.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций. Москва, 1997. 86 с.
3. Рудницька Р.М., Сидорчук О.Г., Стельмах О.М. Механізми державного управління: сутність і зміст. Львів, 2005. 28 с.
4. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посібник. Київ, 2003. 576 с.
5. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. Москва, 1998. 483 с.
6. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління. Демократичне врядування. Львів, 2008. Вип. 1. URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf (дата звернення: 15.03.2020).
7. Радченко О.В. Категорія «механізм» у системі державного управління. URL: http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/dtr/du/2009_3/files/DU309_14.pdf (дата звернення: 20.03.2020).
8. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Київ, 2004. 584 с.
9. Ковбасюк Ю.В., Трошинський В.П., Сурміна Ю.П. Енциклопедичний словник з державного управління. Київ, 2010. 820 с.
10. Данилишин Б.М., Дорогунцов С.І., Міщенко В.С., Коваль Я.В., Новоторов О.С., Паламарчук М.М. Природно-ресурсний потенціал сталого розвитку України. Київ, 1999. 716 с.
11. Пасхавер Б.Й. Ринок землі: світовий досвід та національна стратегія. *Економіка АПК*. 2009. № 3. С. 47–53.
12. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення». URL: <https://rada.gov.ua/news/actual/191679.html> (дата звернення: 18.04.2020).

References:

1. Postupna O.V. (2011), *Teoretychni osnovy derzhavnoho upravlinnia systemoiu doshkilnoi osvity v Ukraini* [“Theoretical Foundations of Public Administration of Preschool Education System in Ukraine”]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia* [Theory and Practice of Public Administration]. Vol. 4. P. 86–92 [Ukraine].
2. Atamanchuk G.V. (1997), *Teoriya gosudarstvennogo upravleniya* [Theory of Public Administration]. Lectures. Moscow. 86 p. [Russia].
3. Rudnytska R.M., Sydorchuk O.H., Stelmakh O.M. (2005), *Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnya: sutnist i zmist* [Mechanisms of Public Administration: Essence and Content]. Lviv. 28 p. [Ukraine].
4. Malynovskyi V.Ya. (2003), *Derzhavne upravlinnia* [Public Administration]. Tutorial. Kyiv. 576 p. [Ukraine].
5. Tikhomirov Yu.A. (1998), *Kurs administrativnogo prava i protsessa* [Course in Administrative Law and Process]. Moscow. 483 p. [Russia].
6. Fedorchak O.V. (2008), *Klasyfikatsiia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia* [“Classification of Mechanisms of Public Administration”], *Demokratychnе vriaduvannia* [Democratic Administration]. Lviv. Vol. 1. URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf (access date 15.03.2020).

7. Radchenko O.V. Katehoriia “mekhanizm” u systemi derzhavnoho upravlinnia [“Category of “Mechanism” in the System of Public Administration”] URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/dtr/du/2009_3/files/DU309_14.pdf (access date 20.03.2020).

8. Averianov V.B. (2004), *Administrativne pravo Ukrainy* [Administrative Law of Ukraine]. Kyiv. 584 p. [Ukraine].

9. Kovbasiuk Yu.V., Troshchynskyi V.P., Surmina Yu.P. (2010), *Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia* [Encyclopedic Dictionary of Public Administration]. Kyiv. 820 p. [Ukraine].

10. Danylyshyn B.M., Dorohuntsov S.I., Mishchenko V.S. et al (1999), *Pryrodno-resursnyi potentsial staloho rozvytku Ukrainy* [Natural Resource Potential of Sustainable Development of Ukraine]. Kyiv. 716 p. [Ukraine].

11. Paskhaver B.Y. (2009), *Rynok zemli: svitovy dosvid ta natsionalna stratehiia* [“Land Market: Global Practice and National Strategy”]. *Ekonomika APK* [The Economy of Agro-Industrial Complex]. Vol. 3. P. 47–53 [Ukraine].

12. VRU, Law of Ukraine (2020), *Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo obihu zemel silskohospodarskoho pryznachennia* [Law of Ukraine “On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine on the Circulation of Agricultural Land”]. URL: <https://rada.gov.ua/news/actual/191679.html> (access date 18.04.2020).

Н. Ю. Подольчак, доктор економічних наук,
професор, завідувач кафедри адміністративного
та фінансового менеджменту
Національного університету «Львівська політехніка»

У. Т. Лукашевська, аспірант
кафедри адміністративного та фінансового менеджменту
Національного університету «Львівська політехніка»

МОЖЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНИХ МЕХАНІЗМІВ FINTECH

У статті розглянуто актуальну проблему розвитку публічних механізмів FinTech. Основною метою дослідження є оцінювання готовності до майбутнього виробництва та факторів і умов, необхідних для перетворення виробничих систем, і допомога Україні оцінити їхню готовність до майбутнього. Водночас не досить уваги приділено вивченню можливостей розвитку публічних механізмів FinTech. Систематизовано і графічно інтерпретовано складники оцінювання можливостей розвитку публічних механізмів FinTech. Оцінювання передбачає два напрями – структуру виробництва, яка відображає поточний стан виробничих можливостей, і драйвери виробництва, які є індикаторами майбутнього стану виробництва, – і вимірює стан України для вкладання коштів у фінтех із метою вдосконалення виробничої бази. Здійснено аналіз готовності до оцінки майбутнього виробництва. Виокремлено перспективи розвитку публічних механізмів ринку фінансових технологій в Україні, а саме: перспективних технологій: штучний інтелект, машинне навчання, предиктивна аналітика, глибоке навчання, великі дані; перспективних напрямів: цифрові банки, кредитування, скоринг, маркетплейс, інвестування. Обґрунтовано, що FinTech-середовище в Україні є і воно намагається розвиватися, і це може дати в середньостроковій перспективі конкурувати із західним FinTech-середовищем. До ключових технологій і продуктів, в які будуть здійснюватися інвестиції в середньостроковій перспективі, належать системи платежів, електронна комерція, а також сервіси онлайн-кредитування. Встановлено, що державна підтримка буде відігравати роль основного драйвера розвитку. Основними напрямками інвестицій залишаються страхові технології й технології у сфері регулювання. На думку експертів, у найближчі три роки найбільш перспективними напрямками FinTech стануть цифрові банки. Щодо напрямів правового регулювання створення та використання фінансових технологій на міжнародному рівні в Україні і за кордоном у статті виокремлено позитивні сторони, які можуть бути імplementовані у вітчизняну практику формування та ефективного використання публічних механізмів розвитку FinTech-продуктів.

Ключові слова: FinTech, майбутнє виробництво, публічні механізми, розвиток, структура виробництва, драйвери виробництва.

N. Yu. Podolchak, U. T. Lukashevskaya. FinTech public mechanism development opportunities

The article deals with the actual problem of the development of FinTech public mechanisms. The development of new technologies, both in the world and in Ukraine, is gaining momentum; the decision-makers are facing new uncertainty vectors for future production. The main purpose of this study is to evaluate the readiness for future production and the factors and conditions required to transform production systems and to help Ukraine assess their readiness for the future.

At the same time, insufficient attention has been paid to exploring the possibilities of developing FinTech public mechanisms.

Willingness to evaluate future production is analyzed. Prospects of development of public mechanisms of the market of financial technologies in Ukraine are singled out. It is established that the most problematic issues of Ukraine's manufacturing sector's readiness for the future in terms of innovation and technology are: low level of cluster development; state organizations and institutions are not interested in purchasing new technological products or do not have sufficient funding to do so; the share of enterprises that are willing to accept and innovate in their production process remains small. To date, the situation regarding the effectiveness of FinTech public mechanisms is rather ambiguous with the prevailing negative outlook, which is caused by the lack of real need for financial institutions to innovate from outside, closed financial institutions, stagnation in the Ukrainian economy.

It is proved that the FinTech market in Ukraine is at an early stage and requires the introduction of appropriate tools. Prospects for development of public financial market mechanisms in Ukraine: promising technologies: artificial intelligence, machine learning, predictive analytics, deep learning, big data; perspective areas: digital banks, lending, scoring, marketplaces, investing.

The article found that the FinTech environment in Ukraine is and is trying to develop, and this can give it a medium-term potential to compete with the Western FinTech environment. Key technologies and products that will invest in the medium term include payment systems, e-commerce, and online lending services.

The article identifies the positive aspects that can be implemented in the domestic practice of forming and effective use of public mechanisms for the development of FinTech products.

Key words: FinTech, future production, public mechanisms, development, production structure, production drivers.

Постановка проблеми. Розвиток новітніх технологій – як у світі, так і в Україні – набирає обертів; суб’єкти, в обов’язки яких входить прийняття рішень, стикаються з новими векторами невизначеності щодо майбутнього виробництва [1–3]. Фундаментом перетворення глобального виробництва є FinTech, що швидко розвивається, а саме: «Інтернет речей», штучний інтелект, робототехніка й адитивне виробництво тощо.

Метою статті є оцінювання готовності до майбутнього виробництва та факторів і умов, необхідних для перетворення виробничих систем, і допомога Україні оцінити їхню готовність до майбутнього.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням розвитку цифрової економіки приділяли увагу провідні іноземні та вітчизняні науковці, серед яких можна виділити таких, як: К. Касар [2], Г. Коша [3], О. Джусов [5], Н. Краус [1], С. Кубів [7], К. Лазоренко [8], В. Ляшенко, О. Вишневський [9], О. Риженко, В. Фіщук [10], А. Черненко [11], Д. Черніков [12], О. Щербатенко [13] та багато інших.

Виявлення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас не досить уваги приділено вивченню можливостей розвитку публічних механізмів FinTech.

Виклад основного матеріалу. Оцінювання передбачає два напрями – структуру виробництва, яка відображає поточний стан виробничих можливостей, і драйвери виробництва, які є індикаторами майбутнього стану виробництва, – і вимірює стан України для вкладання коштів у фінтех із метою вдосконалення виробничої бази (рис. 1).

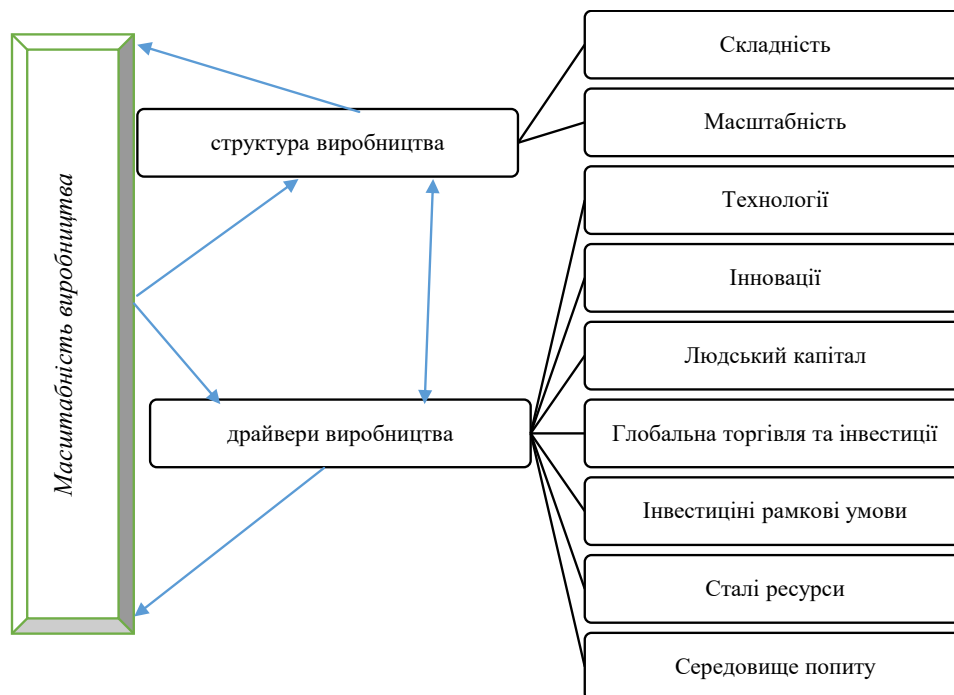


Рис. 1. Складники оцінювання можливостей розвитку публічних механізмів FinTech

Джерело: сформовано автором на підставі [4]

FinTech-продукція є підгрупою виробничих видів економічної діяльності, в яких витрати на дослідження та розробки перевищують 4 % ВВП (ВДВ). FinTech-продукція – це невеликий складник економічної діяльності всіх розвинених країн. У світі цей сектор генерує 2,2 % ВВП – від 0,05 % (Панама) до 13,8 % (Тайвань). Високотехнологічний сектор України є меншим, ніж у більшості країн, виробляє 0,5 % ВВП та надає роботу 0,5 % зайнятих осіб. У цьому секторі функціонує лише 4,0 % промислових підприємств (189 у 2017 р.). Проте він є найбільш інтенсивним у виробництві продукції та здійсненні інноваційної діяльності.

Проведені дослідження (Readiness for the Future of Production Report, 2018) включають 25 провідних країн, 10 країн, що відтворюють, 7 країн зі значним потенціалом, 58 країн, які належать до країн із перехідною економікою. Україна належить до останньої групи, країн із перехідною економікою.

За структурою виробництва до першої групи входять такі країни, як: Японія, Південна Корея, Німеччина, Швейцарія та Китай. А в категорії країн із перехідною економікою найвищі місця посідають Хорватія, Індонезія, Болгарія, Бразилія та Сербія. Україна за структурою виробництва розмістилась на 6-му місці у відповідній групі країн і 43 в підсумовуючому рейтингу країн, яких оцінювали. Також щодо напрямку «складність виробництва», то Україна на 41-му місці, а за «масштабом» – на 57 місці [4].

Готовність до оцінки майбутнього виробництва у 2018 році

Показник/країна	Україна	Туреччина	Латвія	Польща	Грузія	Болгарія
Основні економічні показники						
Населення, мільйони	42,5	79,8	2,9	38	3,7	7,1
ВВП, млрд дол. США	93,3	857,4	42,7	467,6	14,2	52,4
ВВП на душу населення, \$	2,194,4	10742,7	14890,1	12315,6	3842,4	7368,5
Рівень безробіття, %	9,3	10,9	7,9	6,2	11,8	7,7
Основні показники виробництва						
Виробнича додана вартість 2010, мільйонів доларів США	15620,8	147420	83852,9	101093,6	1761,8	7293,7
Виробнича додана вартість в економіці, % ВВП	12,3	15,8	18,4	17,7	11,5	13,1
Виробнича зайнятість, % працездатного населення	12,6	18,7	15,2	19,3	4,9	19,7
Зростання доданої вартості виробництва річний, %	1,8	3,3	3,5	5,5	2,8	4,1
Середні високотехнологічні та високотехнологічні галузі, % від ману. додану вартість	30,4	29,9	23,1	35,4	15,7	30,0
Викиди CO ₂ на одиницю доданої вартості, кг / дол.	3,0	0,3	0,1	0,3	0,8	0,5

Джерело: сформовано автором на основі [4]

Сусідні країни, за територіальним розподілом, України за структурою виробництва посідають у рейтингу такі місця: Польща – 19, Словаччина – 16, Угорщина – 17, Румунія – 23, Російська Федерація – 35, Молдова – 84. За загальним оцінюванням «драйверів виробництва» лідируючі позиції належать США, Великій Британії, Сінгапуру, Швейцарії, Нідерландам. У категорії країн з перехідною економікою в першій п'ятірці є такі країни, як: Кіпр, Чилі, Саудівська Аравія, Латвія, Маврикій. Україні у відповідній групі належить 25-ге місце, по сусідству з нею є Колумбія та Єгипет. У загальному рейтингу країн Україна розташувалася на 67-ій позиції. При цьому Польща на 31-ому місці, Словаччина – на 40-му, Угорщина – на 42-ому, Румунія – на 52-му, Російська Федерація – на 43-му, Молдова – на 81-му [4].

Отже, за результатами даних, найбільш проблемними питаннями готовності виробничого сектору України до майбутнього з погляду інновацій і технологій є низький рівень розвитку кластерів; державні організації та установи не зацікавлені у закупівлі нової технологічної продукції або ж не мають достатнього фінансування для цього; частка підприємств, які готові сприймати і впроваджувати інновації у свій виробничий процес, залишається незначною.

Водночас потребує вирішення проблема низького рівня залучення прямих іноземних інвестицій і трансферу технологій (Україна на 95-му місці). Покриття мережі мобільного зв'язку LTE в Україні також виділено авторами доповіді як слабкий бік (98 місце), що, у свою чергу, гальмує розвиток і впровадження нових ІКТ-технологій (92-ге місце).

Перспективи розвитку публічних механізмів ринку фінансових технологій в Україні:

- перспективних технологій: штучний інтелект, машинне навчання, предиктивна аналітика, глибоке навчання, великі дані;
- перспективних напрямів: цифрові банки, кредитування, скоринг, маркетплейс, інвестування.

Сьогодні ситуація щодо ефективності публічних механізмів FinTech досить неоднозначна з переважаючим негативним прогнозом. Причин цього багато, і ситуація має системний характер. Перше – на українському ринку у стартапів і невеликих компаній практично немає шансів конкурувати з більш великими гравцями через відсутність конкуренції між великими гравцями. Тоді як великі гравці декларують конкуренцію, на ринку її реально не існує, що не дає змоги невеликим компаніям, так само як і стартапам, пропонувати потенційним покупцям свої інновації. Виняток – сфери, що не регулюються. Відповідно, перша причина – відсутність реальної потреби фінансових установ в інноваціях ззовні.

Друга проблема – закритість фінансових установ. Перша реакція фінансових установ на перспективні проекти – спробувати реалізувати їх самостійно. Це ще одна перешкода на шляху розвитку стартапу, оскільки його термін життя на початковій стадії рідко перевищує два-три роки. Найчастіше стартапи вже закриваються через відсутність перших клієнтів.

Третя причина – стагнація в економіці України. В умовах скорочується ринку, волатильності гривні, складної політичної та безпекової ситуацій [7–9], недосконалості законодавства молодим і амбітним інноваторам набагато

простіше покинути країну й організувати бізнес на безсумнівно більш стабільному ринку на Заході, з більш доступними ресурсами, значно більш великим ринком і, що особливо важливо, зростальним і конкурентним ринком.

З урахуванням потреби західних фінансових установ в інноваціях через жорстку конкуренцію стартапи розвиваються набагато швидше. Вони легше залучають фінансування і перших клієнтів, мають більше гарантій збереження своєї інтелектуальної власності. Для того, щоб в Україні почався активний розвиток FinTech-спільноти, необхідне проведення великої кількості реформ, що навряд чи буде зроблено в повному обсязі в короткостроковій перспективі [6]. Отже, ринок FinTech в Україні зараз перебуває на початковій стадії та потребує впровадження відповідного інструментарію.

Четверта причина, що негативно впливає на розвиток FinTech стартапів, – це складність виходу з України на міжнародні ринки, що необхідно сучасним бізнес-моделям монетизації цифрових продуктів і сервісів [1–5].

Резюмуючи вищесказане, безсумнівно, що FinTech-середовище в Україні є і воно намагається розвиватися, і це може дати в середньостроковій перспективі конкурувати із західним FinTech-середовищем.

FinTech-компанії на ринках, що розвиваються, починають використовувати переваги впровадження популярних, але вже менш нових / актуальних для розвинених ринків продуктів: з огляду на помилки першопрохідців, використавши передові технології й недостатнє поширення банківських продуктів у населення, такі країни, як Китай, Індія, Бразилія, Мексика та Туреччина, отримують колосальну фінансову підтримку з боку локальних і міжнародних інвесторів.

До ключових технологій і продуктів, в які будуть здійснюватися інвестиції в середньостроковій перспективі, належать системи платежів, електронна комерція, а також сервіси онлайн-кредитування. Що стосується розвинених ринків, то увагу компаній буде зосереджено на розвитку вже наявних технологій і державних реформах: як законодавчих, так і податкових.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Державна підтримка буде відігравати роль основного драйвера розвитку. Основними напрямками інвестицій залишаються страхові технології та технології в сфері регулювання. На думку експертів, у найближчі три роки найбільш перспективними напрямками FinTech стануть цифрові банки.

Щодо напрямів правового регулювання створення та використання фінансових технологій на міжнародному рівні в Україні і за кордоном, то можна виділити такі позитивні сторони, які можуть бути імплементовані у вітчизняну практику формування та ефективного використання публічних механізмів розвитку FinTech-продуктів:

1. Створення і наділення владними повноваженнями спеціального органу (агентства) або підрозділу в структурі Міністерства фінансів, який буде здійснювати державне управління в галузі нових фінансових технологій.

2. Законодавче вирішення питання про довіру до нових фінансових технологій і так само легальне закріплення понятійного апарату нових фінансових технологій.

3. Законодавче закріплення необхідності створення регулятивних пісочниць та інноваційних центрів із питань впровадження нових технологій і проведення експериментів із низьким рівнем ризику в строго контрольованому середовищі, зі строго певним часом тестування.

4. Встановлення мінімальних вимог і критеріїв до заявників для отримання доступу в «пісочницю» з обов'язковим зазначенням напрямів використання продукту в Україні після отримання позитивного висновку за результатами тестування.

5. Законодавче закріплення оцінки нових фінансових технологій для забезпечення безпеки споживачів послуг, а також для протидії тероризму та іншим незаконним діям.

6. Оцінку впливу інноваційних технологій на сферу фінансових послуг, виявлення проблем конкуренції з традиційними банківськими структурами і створення нового коригування вже наявної нормативно-правової бази для приведення законодавства у відповідність з технологічними інноваціями й виключення дискредитації традиційної банківської діяльності.

7. Створення сприятливої податкової бази для FinTech-стартапів і введення загальнообов'язкового режиму оподаткування під час використання FinTech.

8. Вироблення на законодавчому рівні державної політики, спрямованої на регулювання крпиптодіяльності в країні і прийняття відповідних норм щодо використання цифрових фінансових активів тощо.

Список використаних джерел:

1. Цифрова економіка: тренди та перспективи авангардного характеру розвитку / Н. Краус, О. Голобородько, К. Краус // *Ефективна економіка*. 2018. № 1. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/1_2018/8.pdf (дата звернення: 01.03.2020).

2. What is digital economy? Unicorns, transformation and the internet of things / C. Cassar, D. Heath, L. Micallef // *Deloitte Article*. URL: <https://www2.deloitte.com/mt/en/pages/technology/articles/mt-what-is-digital-economy.html>.

3. Kosha Gada The Digital Economy In 5 Minutes. URL: <https://www.forbes.com/sites/koshagada/2016/06/16/what-is-the-digital-economy/#5c6ffc707628>.

4. Readiness for the Future of Production Report 2018. URL: http://www3.weforum.org/docs/FOP_Readiness_Report_2018.pdf (дата звернення: 06.02.2020).
5. Джусов О., Апальков С. Цифрова економіка: структурні зрушення на міжнародному ринку капіталу. *Міжнародні відносини. Серія «Економічні науки»*. 2017. № 9.
6. Карковська В. Управління знаннями: актуалізація державного управління. *Публічне управління та адміністрування у процесах економічних реформ* : збірник тез доповідей II Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції, 17 жовтня 2018 р. Херсон : ДВНЗ «ХДАУ», 2018. 221 с.
7. Кубів С. Цифрова економіка. Про нові можливості для України. URL: <https://nv.ua/ukr/opinion/kubiv/tcifrova-ekonomika-pro-novi-mozhливosti-dlja-ukrajini-2282520.html> (дата звернення: 06.03.2020).
8. Лазоренко К. Пат чи Прат? *Інтернет-видання «Економічні відомості»*. URL: <http://eizvestia.com/uk/finance-ukr/full/911-pat-chi-prat> (дата перегляду: 06.03.2020).
9. Ляшенко В., Вишневський О. Цифрова модернізація економіки України як можливість проривного розвитку : монографія. Київ : Ін-т економіки пром-сті НАН України, 2018.
10. Риженко О., Фіщук В. Як цифрова економіка змінить Україну. *Інтернет-видання «Економічна правда»*. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2018/01/16/633057> (дата звернення: 03.03.2018).
11. Черненко А. Цифрова трансформація економіки в Україні: як адаптувати суспільство до сучасних реалій цифрового світу. *Deloitte Ukraine*. URL: <https://www2.deloitte.com/ua/uk/pages/press-room/press-release/2018/digital-transformation-of-ukrainianeconomics.html> (дата звернення: 06.03.2020).
12. Черніков Д. Європа формує Єдиний цифровий ринок. чому Україна поза ним? *Укрінформ – мультимедійна платформа іномовлення України*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2364078-misia-ocifruvati-ekonomiku-strategia-edinogo-cifrovogo-rinku.html>. – назва з екрана (дата звернення: 02.03.2020).
13. Щербатенко О. Перспективи та перешкоди цифрової економіки в Україні. *NaChasi*. 2018. URL: <https://nachasi.com/2018/01/29/what-makes-ukrainedigital> (дата звернення: 28.02. 2020).

References:

1. Kraus, N. (2018), The digital economy: trends and prospects for the avant-garde nature of development. *Efektivna ekonomika*. Vol. 1. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/1_2018/8.pdf (Accessed 01 March 2020).
2. Cassar, C. What is digital economy? Unicorns, transformation and the internet of things. *Deloitte Article*. URL: <https://www2.deloitte.com/mt/en/pages/technology/articles/mt-what-is-digital-economy.html>.
3. Kosha, G. (2016), The Digital Economy In 5 Minutes. URL: <https://www.forbes.com/sites/koshagada/2016/06/16/what-is-the-digital-economy/#5c6ffc707628>.
4. Readiness for the Future of Production Report 2018. (2018). URL: http://www3.weforum.org/docs/FOP_Readiness_Report_2018.pdf (Accessed 06 February 2020).
5. Dzhusov, O., & Apal'kov, S. (2017), The digital economy: structural shifts in the international capital market. *Mizhnarodni vidnosyny Seriiia "Ekonomichni nauky"*. Vol. 9.
6. Karkov's'ka, V. (2018), Knowledge management: actualization of public administration. *Publichne upravlinnia ta administruvannia u protsesakh ekonomichnykh reform* : zbirnyk tez dopovidej II vseukrains'koi naukovo-praktychnoi internet-konferentsii, 17.10.2018. Kherson : DVNZ "KhDAU". 221 p.
7. Kubiv, S. (2018), The digital economy. About new opportunities for Ukraine. URL: <https://nv.ua/ukr/opinion/kubiv/tcifrova-ekonomika-pro-novi-mozhливosti-dlja-ukrajini-2282520.html> (Accessed 06 March 2020).
8. Lazorenko, K. (2018), Pat or Pratt? *Internet-vydannia "Ekonomichni vidomosti"*. URL: <http://eizvestia.com/uk/finance-ukr/full/911-pat-chi-prat> (Accessed 06 March 2020).
9. Liashenko, V. (2018), "Digital modernization of the Ukrainian economy as an opportunity for breakthrough development" [monohrafiia]. Kyiv : In-t ekonomiky prom-sti NAN Ukrainy.
10. Ryzhenko, O. (2018), How the digital economy will change Ukraine. *Internet vydannia "Ekonomichna pravda"*. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2018/01/16/633057> (Accessed 03 March 2020).
11. Chernenko, A. (2018), Digital transformation of the economy in Ukraine: how to adapt society to the contemporary realities of the digital world. *Deloitte Ukraine*. URL: <https://www2.deloitte.com/ua/uk/pages/press-room/press-release/2018/digital-transformation-of-ukrainianeconomics.html> (Accessed 06 March 2020).
12. Chernikov, D. (2018), Europe is shaping the Digital Single Market. why is Ukraine beyond it? *Ukrinform. Mul'tymedijna platforma inomovlennia Ukrainy*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2364078-misia-ocifruvati-ekonomiku-strategia-edinogo-cifrovogo-rinku.html> (Accessed 02 March 2020).
13. Scherbatenko, O. (2018), Perspectives and obstacles to the digital economy in Ukraine. *NaChasi*. URL: <https://nachasi.com/2018/01/29/what-makes-ukrainedigital>. (Accessed 28 February 2020).

А. М. Пугач, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри менеджменту, публічного управління та адміністрування Дніпровського державного аграрно-економічного університету

Л. О. Польська, аспірант кафедри менеджменту, публічного управління та адміністрування Дніпровського державного аграрно-економічного університету

ЗЕМЕЛЬНА РЕФОРМА: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД І МОЖЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто досвід зарубіжних країн щодо регулювання земельних відносин, а також за допомогою системно-аналітичного аналізу визначено основні складники організаційно-функціональної структури державних органів регулювання земельних відносин у країнах Європи. На основі проведеного порівняльного аналізу та синтезу було визначено основні пріоритети та принципи реформування земельних відносин, які можливо було б ефективно застосувати для вдосконалення вітчизняної системи державного регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення. Сьогодні перед країною стоїть дуже важливе завдання, з одного боку, проведення завершального етапу реформування земельних відносин, з іншого – вибору свого майбутнього розвитку, а саме – визначення стратегічного бачення сталого розвитку країни.

До вирішення цього надважливого питання потрібно підходити досить зважено і з перспективою на майбутнє. Насамперед потрібно вивчити досвід іноземних країн, найбільш успішних як у виробництві аграрно-промислової продукції, так і в розбудові та розвитку сільських громад. Адже потрібно зважати на соціальний фактор, запроваджуваної реформи – вона зачіпає інтереси майже 50 % населення країни, для яких земля – це основний засіб виробництва, місце проживання, а також осередок культурної спадщини всього народу України. А отже, його думка з приводу свого майбутнього повинна враховуватись в першу чергу.

У керівництві щодо принципів відповідального управління земельними ресурсами, рибним господарством і лісами в контексті національної продовольчої безпеки, Продовольчої та Сільськогосподарської Організації Об'єднаних Націй (The Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security. Food and agriculture organization of the United Nations, (FAO)) наголошується на забезпеченні прав на власність і справедливий доступ до цих ресурсів як засобу викорінення голоду та бідності, підтримуючи сталий розвиток і захищаючи довкілля [2].

Ключові слова: земельні відносини, ринок сільськогосподарських земель, система державного регулювання земельних відносин, мораторій, земельна реформа, державне управління.

A. M. Puhach, L. O. Polska. Land reform: European experience and implementation opportunities in Ukraine

The article examines the organizational and functional structure of public authorities for the regulation of land relations in European countries: Germany, France and Poland. The normative-legal mechanisms of agricultural land turnover were analyzed, namely the definition of subjects of land relations, admissible land areas for market circulation, the rights of individuals and legal entities to own and lease land.

Based on the analysis, were proposed ways to improve the organizational and institutional structure of state authorities to regulate land relations, namely: the creation of The Ministry of Agrarian Policy and Rural Development, the creation of a special executive body of the State Agency for Land Resources and Rural Development, on the example of the French Agency (SAFER), which would manage state lands, regulate the circulation of agricultural land, have the right to buy land, direct land to an efficient and conscientious land user; issue loans to farmers secured by land through state banks or a specially created State Land Fund. It is also advisable to create a separate state institution – the State Inspectorate for Land Protection, which would exercise state supervision (control) in the agro-industrial complex in terms of compliance with land legislation, use and protection of land of all categories and forms of ownership, soil fertility.

According to the analysis of the state land policy of the above countries, in none of them, in practice, there is no free circulation of agricultural land, as the criteria for granting permits are so strict that foreigners are practically not allowed to enter the market, not only land buying but also rent.

Thus, there is no single and universal model that can be blindly copied. France – has a fairly strict system of land relations, and, at the same time, recognized in the European Union as the most effective and reliable in preventing excessive land consolidation, land grabbing, which has become commonplace in the post-Soviet Union and Europe, irrational use, and which ensures the sustainable development of rural communities, creating conditions for socially equitable distribution of natural resources of the country.

Key words: land relations, agricultural land market, land turnover, system of state regulation of land relations, moratorium, land reform, public administration.

Ми не успадковуємо землю від наших батьків – ми позичаємо її у своїх дітей.
Народне американське прислів'я [1]

Постановка проблеми. Удосконалення системи державного регулювання використання земель сільськогосподарського призначення – це стратегічне завдання, як належить до низки надважливих питань економічної, екологічної та продовольчої безпеки країни. З цією метою потрібно більш досконало вивчити найкращий міжнародний досвід регулювання земельних відносин розвинених країн і на основі нього розробити власну успішну модель земельних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням міжнародного досвіду державного регулювання земельних відносин займалися такі вчені та дослідники, як: Г.В. Мороз, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошниченко, О.О. Супрун, К.М. Пришляк, А.М. Третяк, І.А. Ясінецька, І. В. Юрченко, О.В. Ходаківська, А.О. Косич, Ю.О. Лупенко, А.В. Терещенко, В.О. Тимошенко, Г.І. Шарій, В.В. Тимошевський, Р.А. Міщенко, І.А. Юрко, О.М. Бабченко, С.В. Лойко, М.П. Мартинюк, В.Є. Данкевич. Серед зарубіжних дослідників проблематики ліберального обігу сільськогосподарських земель слід виділити таких, як: Мішель Мерлет, Роберт Левеск, Марія Хевух, Чарльз Гендрон, Ів Грейнджер, Жерар де ля Сааль, Етьєн де Понсен, Ганс Ветцельс, Агата Адамчук та інші.

Метою статті є проведення аналізу організаційно-функціональної структури державного регулювання земельних відносин зарубіжних країн і можливості застосування передового світового досвіду для здійснення земельної реформи в Україні.

Виклад основного матеріалу. Реформування системи державного регулювання земельних відносин почалось у 1990 році, з прийняттям Постанови Верховної Ради Української РСР «Про земельну реформу» № 563-ХІІ від 18 грудня 1990 року. Згідно з Постановою, земельна реформа визначалась як складова частина економічної реформи, здійснюваної в Україні у зв'язку з переходом економіки держави до ринкових відносин. Завданням цієї реформи було здійснення перерозподілу земель з одночасною передачею їх у приватну та колективну власність, а також у користування підприємствам, установам і організаціям із метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатуокладної економіки, раціонального використання та охорони земель. За першою редакцією Земельного кодексу України № 561-ХІІ від 18 грудня 1990 року було започатковано перехід до ринкових відносин.

У 1992 році було прийнято Закон України «Про форми власності на землю» № 2073-ХІІ від 30 січня 1992 року, ним було закріплено такі форми власності на землю: державну, колективну та приватну, всі форми власності стали рівноправними. З виданням Указу Президента України «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям» № 720/95 від 8 серпня 1995 року, було здійснено реалізацію невідкладних заходів щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва. Передбачався порядок проведення розпаювання земельних ресурсів та їхньої передачі у власність. Згодом було прийнято нову редакцію Земельного кодексу України № 2768-ІІІ від 25 жовтня 2001 року (далі – ЗКУ), який діє і нині. Відповідно до нього низка законодавчих документів окреслювала основні етапи та принципи державного регулювання земельних відносин. Відповідно до ЗКУ введено мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення до 1 січня 2005 року, пізніше його дію продовжили. У 2011 році законодавці подавали до розгляду законопроект «Про ринок земель» 9001-д від 7 грудня 2011 року, проте у 2012 році його відхилили та зняли з розгляду. Законопроект 9001-д передбачалося впровадження земельної реформи та запровадження ринку землі на початок 2013 року. Цим законопроектом передбачалося зняття мораторію щодо ринкового обороту земель сільськогосподарського призначення та заборона продажу землі іноземцям і створення Державного земельного банку. Але теж дійти згоди щодо майбутньої реформи не вдалось, і відтоді майже двадцять років жодна влада не брала на себе відповідальність за введення ринку землі сільськогосподарського призначення, оскільки не було загальної стратегії та бачення земельної реформи.

Загалом, не було досягнуто згоди за всіма спірними та чутливими питаннями, найгостріші з них – гранична кількість земель у володінні однієї фізичної особи, дозвіл на володіння землями юридичних осіб, питання допуску іноземних фізичних та юридичних осіб, а також можливість застави земель сільськогосподарського призначення.

31 березня 2020 року Верховна Рада України ухвалила у другому читанні Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» № 552-ІХ, яким вводиться ринок землі з 1 липня 2021 року. Згідно з новою редакцією статті 130 ЗКУ набувати право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення можуть: а) громадяни України; б) юридичні особи України; в) територіальні громади; г) держава. Іноземним особам заборонено купувати або отримувати у власність сільськогосподарську землю до вирішення цього питання на референдумі. Граничну площу земельних ділянок сільськогосподарського призначення у власності громадянина визначили до десяти тисяч гектарів. Продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності забороняється. Законом встановлено, що до 1 січня 2024 року громадяни України можуть набувати право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення загальною площею до 100 га [3].

Але однозначно сказати, що земельна реформа в країні завершена, не можна, адже в суспільстві ставлення до цього закону досить неоднозначне, а тому питання реформування земельних відносин не може вважатись вирішеним, допоки влада й суспільство не дійдуть взаєморозуміння за всіма спірними питаннями. На нашу думку, перед тим як приймати такі доленосні рішення для країни, потрібно провести детальний аналіз досвіду розвинутих зарубіжних країн, і з урахуванням вітчизняних реалій та застосування лише найкращого передового міжнародного досвіду реалізовувати таку важливу для країни реформу. Адже сільськогосподарські землі займають 42,4 млн га, а це 70 % території нашої держави, тому це не тільки питання власності на землю, це питання майбутнього України [4].

Зарубіжний досвід регулювання земельних відносин є досить важливим для здійснення ефективного реформування земельних відносин в Україні. Нам потрібно враховувати як позитивний, так і негативний досвід країн у цьому питанні, щоб не наробити таких же помилок, а враховуючи всі можливості та загрози, розробити та запровадити власну, унікальну, успішну земельну реформу, з урахуванням найкращого, передового досвіду та національних інтересів.

Для аналізу ми обрали країни Європейського Союзу, які досить успішні у виробництві аграрно-промислових товарів і є одними з найбільших експортерів товарів аграрно-промислового сектору у світі та схожі за географічними, демографічними особливостями, а також ресурсним потенціалом із нашою країною. Отже, ми обрали для аналізу Німеччину, Францію та Польщу.

Німеччина (ФРН) – це країна, де частка сільськогосподарських земель становить 16 млн гектарів від усієї площі землі країни – 34 млн гектарів. Площа лісів – 11 млн гектарів [5]. Середня ціна придбання сільськогосподарських земель становить 27 869 євро за гектар [6]. Середній розмір фермерських господарств становить 58,6 га, з них 70 % – менше 50 га, переважають агропідприємства – сімейні ферми [7].

Земельні відносини регулюються Німецьким цивільним кодексом (1898 р, далі – НЦК.). Сільгоспземлі ФРН – це передовсім сільськогосподарське майно (нерухомість), а не категорія земель. Право власності є одним із основних прав і гарантується статтею 14 Основного Закону ФРН (1949 р.), при цьому вказується, що користування власністю повинно одночасно служити й загальному благу. Основний Закон ФРН поєднує захист власності та пов'язану з цим свободу розпоряджатися землею – із соціальними обов'язками, які випливають із права власності. З огляду на неможливість розширення площі землі та її незмінність як основний засіб сільськогосподарського виробництва законодавством встановлено не такий вільний формат обігу земель, як для обігу капіталів. Законом ФРН від 28 липня 1961 року «Про угоди із земельними ділянками» було запроваджено необхідність отримання дозволу від компетентних органів під час реалізації сільськогосподарських земель для того, щоб не допустити загрозу нераціонального розподілу земель і забезпечення продовольчої безпеки країни. При цьому така вимога не поширюється на купівлю земельної ділянки фермером, у цьому разі діє спрощена система дозволів і діє право переважної купівлі для фермерів. Суб'єктами права власності на сільськогосподарські землі є Федерація, федеративні Землі, общини, фізичні та юридичні особи. Відносини власності на землю регулюються НЦК [7].

У Німеччині компетенція з питань законодавства та управління аграрним і продовольчим сектором поділена між національним і регіональними рівнями управління. На національному рівні – Федеральне Міністерство продовольства та сільського господарства Німеччини (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)) встановлює основні правила щодо прав на землю та майно. Зараз воно частково доповнено правилами, прийнятими на рівні ЄС [9]. Основні функції Міністерства: охорона та збереження природних ресурсів, воно зосереджує увагу на новітніх методах землекористування та сільського виробництва: галузях селекції, засобів захисту сортів рослин, безпеки продукції та інновацій, забезпечення продовольчої політики, розвиток сільських територій, сталий розвиток сільського і лісового господарства, міжнародне співробітництво. Основні цілі Міністерства – це забезпечення населення збалансованим і безпечним продовольством, розвиток аграрно-промислового сектору економіки, забезпечення сталого розвитку сільських регіонів.

У 2008 році значна частина повноважень щодо законотворчості у сфері сільськогосподарського землекористування була передана від Федерації на рівень Федеральних земель. Законодавством було встановлено максимальні норми набуття сільськогосподарських земель у власність (від 0, 15 га до 2 га – залежно від федеральної землі), перевищення яких вимагає отримання дозволу від відповідних органів влади на продаж та інші види розпорядження землями. Водночас, згідно із Законом «Про заходи щодо поліпшення аграрної структури та забезпечення діяльності сільськогосподарських та лісогосподарських підприємств», особа, яка має намір придбати земельну ділянку понад 1 га, зобов'язана отримати спеціальний дозвіл від місцевих органів влади [7]. Відповідно до Закону, у такому дозволі може бути відмовлено у разі, якщо особа не є фермером, не має відповідної освіти чи досвіду роботи або ж водночас на цю землю претендує місцевий фермер, який потребує виставлену на продаж землю для розвитку свого підприємства. Проте для оскарження цього рішення влади є так звані спеціальні сільськогосподарські суди.

Державне регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення Німеччини відбувається через спеціалізовану державну установу – Агентство з управління і реалізації земель (Bodenverwertungs-und-verwaltungs

GmbH – BVVG), яке підпорядковується Міністерству продовольства та сільського господарства (BMEL), а також нагляд за їхньою діяльністю здійснює Міністерство фінансів (BMF) [10]. Агентство розпочало свою діяльність 1 липня 1992 року, спочатку воно було створене для управління державними землями сільськогосподарського призначення, насамперед колишніх колгоспів Німецької Демократичної Республіки (далі – НДР), після об'єднання західної та східної Німеччини 3 жовтня 1990 року в єдину державу ФРН. Ця земельна реформа здійснювалась у три етапи. Спочатку – землю не продавали, а надавали в оренду на 12 років. На другому етапі державну землю продавали за пільговою ціною насамперед тим, хто втратив свої ділянки в 1945 році. На третьому етапі землі державного фонду реалізовувались за ринковими умовами через аукціони.

Нині Агентство виконує чимало завдань, зокрема такі: продаж земель сільськогосподарського та лісового господарства, передача в оренду ріллі та пасовищ, продаж лісових земель, продаж земель для будівництва, реституція, передача земельних та інших активів приватним і місцевим органам влади, в їхньому управлінні понад 37 000 договорів.

Окрім звичайних тендерів, Агентство також проводить так звані обмежені тендери, в яких можуть брати участь лише господарсько-трудомісткі види господарств, органічні ферми та інші. Завдяки цьому Агентство підтримує мету федеральних земель сприяти різноманітності та структурованості сільського господарства. Обмежень щодо максимальної площі не встановлено, проте мінімум може встановлювати кожен федеративний округ окремо.

Загалом, можна сказати, що Німеччина – це країна з вільним ринком землі, іноземці та громадяни країни можуть вільно купувати землю, але вони підходили до здійснення реформи в декілька етапів, спочатку надавалось право оренди, згодом землю купували тільки фізичні особи, а згодом – юридичні особи та іноземці. І навіть сьогодні є складна система дозволів, насамперед від місцевих органів влади, яка надає перевагу власним фермерам.

Франція – провідний агровиробник Євросоюзу, частка сільськогосподарських земель Франції становить майже 29 млн гектарів від усієї площі землі країни – 55 млн гектарів. Площа лісів – 17 млн гектарів [5]. Вартість 1 га землі у 2019 році становила 6 270 євро [8].

Міністерство сільського господарства і продовольства Франції (Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation) – центральний орган виконавчої влади, який здійснює регулювання політики сільського господарства, рибальства, лісового господарства та продовольства. Міністерство веде активне управління землекористуванням, насамперед відповідаючи за законодавчу базу, що стосується планування землекористування, екологічної політики та розвитку сільських територій [11]. При Міністерстві створено Генеральну раду з питань продовольства, сільського господарства та сільських районів (Le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), на якій головує Міністр сільського господарства [12]. Рада надає консультації, здійснює експертизу, оцінку, аудит і перевірку, наприклад, зі стратегічних питань, таких як агроекологія та боротьба зі зміною клімату, управління ринковими кризами або кризами зі здоров'ям, здійснює міжнародне співробітництво, також може брати участь у розробленні законів.

Земельні відносини регулюються Цивільним кодексом Франції (Кодексом Наполеона), прийнятим ще в 1804 році, Сільським Кодексом (1958 р.), Законом «Про оренду» (1946 р.) та законодавством Європейського Союзу.

Сьогодні політика Франції щодо регулювання земель сільськогосподарського призначення спрямована насамперед на підтримку та розвиток сімейних фермерських господарств, середній розмір сільськогосподарським землеволодінням становить менше 50 га [13].

У Франції за всіма операціями на ринку землі сільськогосподарського призначення стежить Агентство з управління землями та розвитку сільських територій (Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)). Це Агентство було створене в 1960 році з метою збільшення продуктивності сільських господарств, створення в межах «структурної політики» прибуткових фермерських господарств «розміром із людину» (від 30 до 50 га). Іншими цілями цього Агентства є залучення молодих фермерів, захист довкілля, ландшафтів і природних ресурсів [14].

SAFER є не прибутковою організацією, підконтрольною Міністерству сільського господарства та продовольства та Міністерству фінансів Франції, та має регіональні відділення по всій країні. Агентство має переважне право на купівлю землі, крім того, воно може не допустити підписання угоди на продаж землі, якщо вважатиме, що така операція має спекулятивний характер, або торги відбуваються за зниженою ціною. Юридичне зобов'язання нотаріусів інформувати Агентство про всі плани продажу сільськогосподарських і лісових земель. Будь-які операції із землею (продаж, оренда) землі перебувають під наглядом держави, що формує спеціальну земельну політику, відповідно до якої має право приймати рішення щодо: перепродажу земельної ділянки іншому бенефіціару, обраному місцевою комісією, проект якого краще відповідає проблемам місцевого розвитку; відмови в продажі чи оренді землі та інші. Ця політика насамперед спрямована на вдосконалення аграрної структури, перерозподіл земель і їхнє раціональне використання. Загалом, механізм обороту земель досить складний, він

передбачає як державний контроль, так і місцевий. У складі SAFER діє комітет, який розглядає досье осіб, що мають намір або купити, або орендувати землю. До нього входять представники органів державної влади, місцеві органи влади, представники сільськогосподарських організацій і профспілок. Комітет розглядає заявки за кваліфікаційними та професійними критеріями (сільськогосподарська освіта, досвід роботи в АПК); кандидат має площу фермерського господарства, яка нижча встановленого Регіонального генерального плану сільськогосподарських структур (Schéma Directeur Régional des Exploitations Agricoles (SDREA)); новостворене фермерське господарство не буде заважати іншим здійснювати свою економічну діяльність; відповідає регіональній політиці сталого просторового планування; для юридичних осіб (хоча б один із членів компанії повинен бути фермером і брати участь у роботі ферми); частка доходу від сільськогосподарської діяльності більша за інші види економічної діяльності компанії.

Законодавство Франції досить добре захищає права орендарів, мінімальний строк оренди – 9 років, переважне право пролонгації права оренди або купівлі земельної ділянки. Так звана система «*fermage*» (оренда), яка передусім захищає добросовісного підприємця. Є заборона впродовж 15 років продавати чи здавати в оренду придбані землі. Країна настільки захищає свою землю перед іноземним покупцем, що на практиці її може придбати лише корінний французький фермер [6]. Єдиною офіційною забороною є продаж виноградників, які вважаються національним багатством країни.

Отже, французький обіг сільськогосподарських земель є контрольованим ринком: здійснюється державний адміністративний і місцевий контроль за всіма операціями щодо сільськогосподарських земель. На відміну від інших країн, землю не можна купувати вільно. Державні та місцеві органи влади слідкують за тим, щоб землю отримували не тільки за принципом, хто більше заплатить, а ті, хто має необхідну підготовку, знання і готовий працювати на землі. Відповідно, впроваджується політика держави щодо сімейної фермерської моделі господарювання, сприяння збалансованому та сталому розвитку сільських територій.

Наступним досить важливим для аналізу є досвід земельного регулювання в Республіці Польща. Площа сільськогосподарських земель становить 14 млн гектарів від усієї площі землі країни – 30 млн гектарів. Площа лісів становить 10 млн гектарів [4; 5]. Вартість 1 га землі – 10 300 євро [8].

Відповідно до статті 23 Конституції Республіки Польща основою аграрного устрою держави є сімейні фермерські господарства. Обіг речових прав на земельні ділянки сільськогосподарського призначення здійснюється шляхом продажу, спадкування, дарування, оренди, міни. Норми і правила обігу земель сільськогосподарського призначення в Польщі визначено в Цивільному Кодексі Республіки Польща (1964 р.), Законом «Про управління державними сільськогосподарськими землями» від 19 жовтня 1991 року, Законом «Про формування сільськогосподарської системи» від 11 квітня 2003 року, Законом «Про вдосконалення сільськогосподарського устрою» від 5 серпня 2015 року, яким визначено межі втручання держави в обіг цивільних прав, зокрема передбачені умови переважного права придбання земель [15].

Центральним органом виконавчої влади Республіки Польща, який формує земельну політику країни, є Міністерство сільськогосподарства та сільського розвитку Польщі (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi Rzeczypospolitej Polskiej). Основні функції Міністерства – це розвиток сільського господарства, покращення інфраструктури та умов життєдіяльності сільських територій, регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення, здійснення охорони земель та їхнього раціонального використання. Розпорядженням землями державної власності з 1992 по 2017 рік здійснювало Агентство сільськогосподарської нерухомості (Agencja Nieruchomości Rolnych). Це Агентство було реструктуризовано, і створено Національний центр сільськогосподарської підтримки (Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa – KOWR) відповідно до Закону Польщі «Про Національний центр сільськогосподарської підтримки» від 10 лютого 2017 року, із збереженням функцій Агентства [16]. Національний центр сільськогосподарської підтримки – це державна установа, основними завданнями якої є запровадження заходів підтримки сільського господарства, розвиток сільських територій, упорядкування умов ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення.

У Польщі законодавчо закріплено, що сільськогосподарська ділянка, що купується, не може перевищувати 300 га, та визначено перелік осіб, які мають право набувати земельні ділянки сільськогосподарського призначення у власність. Покупцями земельної ділянки сільськогосподарського призначення державної власності можуть бути як фізичні, так і юридичні особи. При цьому є низка обмежень: фізичні особи (одноосібний керівник фермерського господарства) – з обмеженням площі земель, що перебуває у власності однієї особи – 300 га, має сільськогосподарський фах, проживає не менше п'яти років у місцевості, де розташована земельна ділянка сільськогосподарського призначення; юридичні особи – площа землі до 500 га (Національний центр підтримки сільського господарства, орган місцевого самоврядування, релігійні об'єднання, компанії, близькі до продавця (родинні зв'язки) [7].

Щодо прав іноземців у Польщі було запроваджено так званий перехідний період. Польща після вступу до ЄС у 2004 році запровадила мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення іноземцям строком на 12 років. Зараз прямої заборони на продаж іноземцям немає, але є низка вимог, яких потрібно дотри-

муватись нерезидентам: довести наявність тісних зв'язків із Польською державою, копія свідоцтва про шлюб із громадянином Польщі, документ про зміну громадянства, надати пояснення щодо способу використання земельної ділянки, інформацію щодо джерела коштів та отримати дозвіл від Міністерства внутрішніх справ Польщі, який засвідчує, що угода не завдасть загрози національній безпеці або громадянському порядку [15]. Польща є країною, де переважають фермерські господарства з невеликими наділами, в середньому від 10,15 га до 30,15 га [17].

Також законодавством передбачено переважне право на придбання земельної ділянки, таке право належить фізичній особі – фермеру, який є орендарем цієї земельної ділянки, родичам фермера та Національному центру підтримки сільського господарства. Якщо вони не виявили інтересу, право купівлі переходить іншим фізичним та юридичним особам за чітко встановленими законом правилами, і тільки в останню чергу право придбання переходить до іноземних громадян.

Отже, законодавство Польщі не містить прямої заборони на придбання земель сільськогосподарського призначення іноземцями, але наявні в законодавстві вимоги до покупців-іноземців, які роблять такі угоди занадто обтяжливими і складними, і на практиці перевага завжди надається власним громадянам.

Проаналізувавши досвід цих країн щодо регулювання земельних відносин сільськогосподарського призначення, можна зробити висновок, що кожна країна є унікальною, у кожній є власні правила обігу сільськогосподарських земель, різний період проведення земельної реформи, але одне можна сказати: кожна країна захищає власного виробника й, використовуючи різні методи: правові, адміністративні, фінансово-економічні, – стимулює власне виробництво, захист інтересів власних громадян, відповідно, забезпечуючи продовольчу безпеку країни.

Висновки дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. На основі проаналізованого міжнародного досвіду можна визначити основні напрями вдосконалення земельних відносин в Україні, а саме:

1. Формування нормативно-правової бази з урахуванням міжнародного досвіду, а саме: визначення чітких правил і критеріїв, інструкцій і методики відбору суб'єктів обігу сільськогосподарських земель, таких як: кваліфікаційних вимог (професійна компетентність і досвід роботи в АПК), оптимізації розмірів господарських структур, законодавче обмеження допустимих площ, які можуть бути в оренді або у власності фізичних та юридичних осіб, посилення юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства та умов землекористування, для прикладу, можна взяти досвід Франції або Польщі, в яких відслідковуються всі порушення уповноваженими державними органами.

2. Проведення реформи в декілька етапів на прикладі Польщі, якій для формування відкритого обігу сільськогосподарських земель знадобилось 12 років. Уважаємо, що спочатку, потрібно дозволити купувати сільськогосподарські землі лише фізичним особам – громадянам України, які мають фахову освіту або досвід в АПК. Юридичним особам дозволити лише орендні земельні відносини, відповідно, запроваджуючи ринкову конкуренцію, яка автоматично підвищить розмір орендної плати, відповідно, у громадян не буде необхідності зразу продавати землю за низькою ціною, а отримувати досить високий і стабільний дохід.

3. Удосконалення інституційної структури регулювання земельних відносин, а саме: повернення повноцінного Міністерства аграрної політики та розвитку сільських територій, адже в кожній з проаналізованих країн є окреме відомство, яке займається політикою в сфері сільського господарства та розвитку сільських територіальних громад, це при тому, що кількість земель сільськогосподарського призначення в цих країнах удвічі, а то й більше, менша; для порівняння: частка сільськогосподарських земель в Україні становить 42 млн гектарів, у Німеччині – 17 млн гектарів, у Франції – 29 млн гектарів, у Польщі – 14 млн гектарів. Також доцільно створити спеціалізоване Державне агентство земельних ресурсів і розвитку сільських територій, на прикладі Франції, яке б займалось управлінням державними землями, регулюванням обігу земель сільськогосподарського призначення, мало право викупу земель, спрямовувало землю до ефективного та добросовісного землекористувача, видавало кредити для сільгоспвиробників під заставу землі через державні банки або спеціально створений Державний земельний фонд. Також доцільно створити окрему державну установу – Державну інспекцію з охорони земель, яка б здійснювала державний нагляд (контроль) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів, на заміну ліквідованої Державної інспекції сільського господарства, функції якої було покладено на Державну службу з питань геодезії, картографії та кадастру.

4. Здійснити передачу земель державної власності територіальним громадам, які згідно зі стратегічними планами розвитку територій самі будуть вирішувати та визначати пріоритетні галузі господарської діяльності своїх територій, відповідно, посилять свою економічну базу, залишивши за державою функції контролю та моніторингу їх використання. Запровадження дворівневого державного та місцевого рівнів контролю за раціональним та ефективним використанням сільськогосподарських земель.

5. Запровадити фінансово-економічну систему стимулювання раціонального використання земель (субсидії, дотації, субвенції) насамперед тільки для малих і новостворених фермерських господарств, залучення молодих фермерів, застосування екологічних і новітніх методів землеробства, а також на підтримку сільських територій.

Як показав аналіз державної земельної політики вищевказаних країн, у жодній з них на практиці немає вільного обігу сільськогосподарських земель, оскільки критерії надання дозволів настільки суворі, що іноземці практично не допускаються на ринок, не тільки купівлі земель, а й оренди. Отже, немає єдиної та універсальної моделі, яку можна було б сліпо скопіювати. Франція має досить жорстку систему регулювання земельних відносин і водночас визнана в Європейському Союзі найбільш ефективною та найбільш надійною щодо запобігання надмірній консолідації земель, захоплення земель (land grabbing), що стало звичним явищем у країнах пострадянського союзу та Європи, їх нераціонального використання, і яка забезпечує сталий розвиток сільських громад, створення умов соціально-справедливого розподілу природних ресурсів країни.

Список використаних джерел:

1. Maria Heubuch. Land rush. The Sellout of Europe's Farmland. *The Greens / European Free Alliance in the European Parliament*, Brussels 2016. URL: https://www.greens-efa.eu/files/assets/docs/land_rush_-_the_sellout_of_europe_s_farmland.pdf (дата звернення: 10.04.2020).
2. Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security. Food and agriculture organization of the United Nations, Rome 2012 URL: <https://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en> (дата звернення: 3.04.2020).
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення : Закон України від 31 березня 2020 р. № 552-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-IX> (дата звернення: 30.04.2020).
4. Інфографіка: Структура українських земель та співвідношення кількості чорноземів в Україні та інших європейських країнах (за даними Держгеокадастру). URL: <https://land.gov.ua/info/infografika-struktura-ukrainskykh-zemel-ta-spivvidnoshennia-kilkosti-chornozemiv-v-ukraini-ta-inshykh-ievropeiskykh-krainakh> (дата звернення: 20.04.2020).
5. Офіційний сайт Продовольчої та сільськогосподарської організації Об'єднаних Націй (The Food and Agriculture Organization of the United Nations). URL: <https://www.fao.org/countryprofiles/index/en/?iso3=POL> (дата звернення: 15.04.2020).
6. Пришляк К.М. Світовий досвід формування ринку сільськогосподарських земель. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»* : науковий журнал. Острог : НаУОА, березень 2019. № 12 (40). С. 16–23.
7. Кулинич П.Ф. Правове регулювання ринку сільськогосподарських земель: який досвід корисний для України? *Пропозиція*. 22.07.2019. URL: <https://propozitsiya.com/ua/pravove-regulyuvannya-rynku-silskogospodarskykh-zemel-yakyy-dosvid-korysnyy-dlya-ukrayiny-0> (дата звернення: 10.04.2020).
8. Agricultural land prices by region. Eurostat. Last update: 19-03-2020. URL: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=agri_lprc&lang=en (дата звернення: 05.04.2020).
9. Офіційний сайт Федерального Міністерства продовольства та сільського господарства Німеччини (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)). URL: https://www.bmel.de/DE/Home/home_node.html (дата звернення: 11.04.2020).
10. Офіційний сайт Агентства з управління і реалізації земель Bodenverwertungs-und-verwaltungs GmbH – BVVG. URL: <https://www.bvvg.de> (дата звернення: 12.04.2020).
11. The Governance of Land Use. Land-use planning systems in the OECD: Country fact sheets / OECD, 2017. URL: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/land-use-France.pdf> (дата звернення: 15.04.2020).
12. Le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER). URL: <https://agriculture.gouv.fr/le-conseil-general-de-l'alimentation-de-l'agriculture-et-des-espaces-ruraux-cgaaer-0> (дата звернення: 10.04.2020).
13. Як працює ринок землі в Німеччині, Франції, Нідерландах. *Landlord* – 04.09.2019. URL: <https://landlord.ua/news/iak-pratsiuie-rynok-zemli-v-nimechchini-frantsii-niderlandakh> (дата звернення: 05.04.2020).
14. Офіційний сайт Агентства з управління землями та розвитку сільських територій Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER). URL: <https://www.safer.fr> (дата звернення: 08.04.2020).
15. Юрченко І.В. Регулювання ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення: досвід Польщі. *Економіка АПК*. 2018. № 4. С. 88–94.
16. Офіційний сайт Національного центру сільськогосподарської підтримки (Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa – KOWR). URL: <http://www.kowr.gov.pl> (дата звернення: 08.04.2020).
17. Кулинич П.Ф. Ринок та охорона сільськогосподарських земель у європейському законодавстві. Досвід Польщі. *Kyiv School of Economics*. 19 липня 2016 р. URL: <http://www.kse.org.ua/uk/research-policy/land-analytical/?newsid=1704> (дата звернення: 05.04.2020).

References:

1. Maria Heubuch. Land rush. The Sellout of Europe's Farmland. *The Greens / European Free Alliance* in the European Parliament, Brussels 2016. URL: https://www.greens-efa.eu/files/assets/docs/land_rush_-_the_sellout_of_europe__s_farmland.pdf.
2. Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security. Food and agriculture organization of the United Nations, Rome 2012. URL: <https://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en>.
3. Pro vnesennia zmin do deyakyh zakonodavchych aktiv Ukrainy schodo umov obigu zemel silskogospodarskogo pryznachenniz : Zakon Ukrainy vid 31.03.2020 № 552-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-IX>.
4. Infografika: Struktura ukrainskykh zemel ta spivvidnoshennia kilkosti chornozemiv v Ukraini ta inshykh yevropeiskykh krainah (za danymy Derzhgeokadastru). URL: <https://land.gov.ua/info/infografika-struktura-ukrainskykh-zemel-ta-spivvidnoshennia-kilkosti-chornozemiv-v-ukraini-ta-inshykh-ievropeiskykh-krainakh>.
5. The Food and Agriculture Organization of the United Nations. URL: <https://www.fao.org/countryprofiles/index/en/?iso3=POL>.
6. Pryshlyak K.M. Svitovyi dosvid formuvannya rynku silskogospodarskykh zemel. *Naukovu zapysky nacionalnogo universytetu "Ostrozka academia". Seria "Economica"* : naukovyi zhurnal. Ostrog : NaUoA, berezen 2019. № 12 (40). S. 16–23.
7. Kulynych P.F. Pravove reguluvannya rynku silskogospodarskykh zemel: yakyi dosvid korysnyi dlya Ukrainy? *Propozyciia*. 2019. URL: <https://propozyciia.com/ua/pravove-reguluvannya-rynku-silskogospodarskykh-zemel-yakyy-dosvid-korysnyy-dlya-ukrayiny-0>.
8. Agricultural land prices by region. *Eurostat*. Last update: 19-03-2020. URL: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=agri_lprc&lang=en.
9. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). URL: https://www.bmel.de/DE/Home/home_node.html.
10. Bodenverwertungs-und-verwaltungs GmbH – BVVG. URL: <https://www.bvvg.de>.
11. The Governance of Land Use. Land-use planning systems in the OECD: Country fact sheets / OECD, 2017. URL: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/land-use-France.pdf>.
12. Le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER). URL: <https://agriculture.gouv.fr/le-conseil-general-de-l'alimentation-de-l'agriculture-et-des-espaces-ruraux-cgaaer-0>.
13. Yak pracuye rynek zemli v Nimechchyni, Francii, Niderlandah. Landlord. URL: <https://landlord.ua/news/iak-pratsiuie-rynek-zemli-v-nimechchyni-frantsii-niderlandakh>.
14. Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER). URL: <https://www.safer.fr>.
15. Yurchenko I.V. Reguluvannya runkovogo obigu zemel silskogospodarskogo pryznachennia: dosvid Polschi. *Economica APK*. 2018. № 4. S. 88–94.
16. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa – KOWR. URL: <http://www.kowr.gov.pl>.
17. Kulynych P.F. Rynek ta ohorona silskogospodarskykh zemel u evropeiskomu zakonodavstvi. Dosvid Polschi. *Kyiv School of Economics*. 19 lypnia 2016. URL: <http://www.kse.org.ua/uk/research-policy/land/analytical/?newsid=1704>.

Г. Ю. Разумей, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

М. М. Разумей, кандидат наук з державного управління, начальник відділу управління митними ризиками Дніпровської митниці Держмитслужби

ДІДЖИТАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК СКЛАДНИК ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ УКРАЇНИ

Стаття присвячена визначенню особливостей діджиталізації публічного управління в Україні під час цифрової трансформації усіх сфер суспільного життя. Актуальність вивчення цього питання полягає в тому, що для глибоких, системних та докорінних змін, що сприятимуть розвитку України як країни з цифровою економікою, важливого значення набуває саме готовність до впровадження діджиталізованого публічного управління та формування цифрових компетентностей передусім у державних службовців, які надають публічні послуги.

Автори аналізують понятійно-категоріальний апарат теми дослідження та пропонують авторське визначення поняття «діджиталізація публічного управління». Охарактеризовано основні досягнення у напрямку цифрових трансформацій України відповідно до Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України.

Проаналізовано основні кроки реформування, здійснені Міністерством цифрової трансформації, та наповнення цифрових платформ, запроваджених у 2019–2020 роках, зокрема «ДІА», «Дія. Бізнес» та «Дія. Цифрова освіта». Доведено, що формування цифрової грамотності у населення України є запорукою успішності цифрових трансформацій, а набуття цифрових компетентностей державними службовцями стане важливою передумовою діджиталізації публічного управління, а також запровадження «цифрових» та «мобільних» робочих місць, що наблизить публічні послуги до суспільства.

Підкреслюючи важливість впливу сучасної телекомунікаційної інфраструктури та вільного і рівного доступу до мережі Інтернет на ефективність цифрової трансформації, зосереджено увагу на необхідності подальшого розвитку таких напрямів імплементації діджиталізації публічного управління, як електронна медицина, освіта, телебачення, транспорт, туризм, фінанси, цифрова демократія та уряд. Крім того, запропоновано розробити стратегію формування цифрової грамотності серед населення України та цифрових компетентностей у професійній сфері, особливо серед державних службовців, що буде базуватися не лише на онлайн-серіалах, але й навчальних дисциплінах у середній та вищій школах, курсах підвищення кваліфікації та безперервного навчання.

Ключові слова: діджиталізація, цифрова трансформація, електронне урядування, цифрова грамотність, цифрові компетентності.

H. Yu. Razumei, M. M. Razumei. Digitalization of public administration as a component of digital transformation of Ukraine

The article is devoted to defining the peculiarities of digitization of public administration in Ukraine during the digital transformation of all spheres of public life. The topicality of the study of this issue is that the readiness to introduce a digitized public administration and building digital competencies, first of all, for public servants who provide public services is essential for deep, systematic and fundamental changes that will contribute to the development of Ukraine as a country with a digital economy.

The authors analyze the conceptual and categorical apparatus of the research topic and propose the author's definition of the concept of "public administration digitization" as a process of radical change in the mechanisms of public management in general and the activities of public authorities, in particular, based on the introduction of digital technologies in all aspects of activity and leading to the progressive development of country digital transformations. The main achievements in the direction of digital transformations of Ukraine in accordance with the Concept of development of the digital economy and society of Ukraine are characterized.

The main steps of reforming carried out by the Ministry of Digital Transformation and filling of digital platforms introduced in 2019-2020 are analyzed, including 'Action' (Diia – 'state and me'), 'Action. Business' and 'Action. Digital Education'. The educational serials are divided into the following categories: basic skills; professional skills; developed skills; threats on the Internet; themed series to adapt the population to the quarantine conditions associated with the coronavirus pandemic.

It is proved that the formation of digital literacy in the population of Ukraine is the key to the success of digital transformations. The acquisition of digital competencies by civil servants will be an important condition for the digitization of public administration, as well as the introduction of "digital" and "mobile" jobs, which will bring public services closer to society.

Emphasizing the importance of the impact of modern telecommunications infrastructure and free and equal access to the Internet on the effectiveness of digital transformation, it is emphasized the need to further develop the areas of implementation of

public administration digitization, such as electronic medicine, education, television, transport, tourism, finance, digital democracy, and digital democracy. In addition, the authors propose to develop a strategy for digital literacy among the Ukrainian population and digital competences in the professional field, especially among civil servants, which will be based not only on online serials but also on disciplines in secondary and higher schools, refresher courses and continuing education.

Key words: digitization, digital transformation, e-governance, digital literacy, digital competencies.

Постановка проблеми. Сучасний світовий простір вже давно вийшов за рамки побудови інформаційного суспільства, адже цифрові технології поглинають усе більше сфер суспільного життя, докорінно змінюючи форми та методи їх реалізації. Тому більшість країн світу орієнтується на розвиток саме у напрямку побудови «цифрової економіки», використовуючи усі можливі конкурентні переваги від її впровадження.

Україна намагається бути у тренді, розвиваючи інформаційні технології у різних напрямках як публічного управління, так і суспільного життя. Деякі досягнення були здійснені, проте системності та синергетичного ефекту на розвиток країни так і не було досягнуто, незважаючи на значний потенціал вітчизняних ІТ-фахівців, які входять у п'ятірку найкращих ІТ-аутсорсерів світу.

На нашу думку, саме використання діджиталізації у сфері публічного управління може стати значним поштовхом цифрових трансформацій для розвитку конкурентоспроможної економіки України. Тому потребують детального вивчення особливості діджиталізації публічного управління в Україні під час її цифрової трансформації та розробка пропозицій щодо напрямів їх імплементації, що й стало темою нашого дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Більшість досліджень діджиталізації та цифрових трансформацій в Україні орієнтовані саме на впровадження цифрової економіки та її впливу на бізнес-середовище (К. Гуменна, Г. Козбур, І. Струтинська, С. Туль тощо).

Питанням цифрових трансформацій публічного управління у різних аспектах присвячені роботи таких вітчизняних вчених, як Т. Биркович, В. Биркович, В. Дрешпак, Н. Грицяк, О. Кабанець, О. Карпенко, П. Клімушин, В. Куйбіда, І. Лопушинський, В. Наместнік, О. Орлов, Г. Почепцов та інші.

Проте питання, що стосуються особливостей впливу діджиталізації публічного управління на розвиток цифрової трансформації України, залишаються практично не розкритими та потребують подальшого вивчення.

У попередніх дослідженнях автори [1] вже розглядали механізми електронного державного управління, зокрема у митній справі, проте сьогодні процеси діджиталізації впливають на усі сфери публічного управління та пов'язують багато з них між собою у єдину систему з громадянами та бізнес-спільнотою.

Мета статті – дослідження особливостей діджиталізації публічного управління в Україні під час її цифрової трансформації та розробка пропозицій щодо напрямів їх імплементації.

Виклад основного матеріалу. Новітні інформаційні та комунікаційні технології суттєво змінюють усі суспільні відносини – здійснюється становлення нового, інформаційного, а зараз вже цифрового суспільства. При цьому зменшуються відстані, поглиблюється глобалізація, створюються безпрецедентні можливості для розвитку регіонів.

Одна із найважливіших умов ефективного реформування державних інституцій та публічної влади в умовах цифрових трансформацій – це електронне урядування, що переходить у діджиталізовану форму, метою якого є поліпшення ефективності роботи органів влади з громадянами, підприємствами й іншими установами та зменшення спільних витрат часу та коштів.

Слово «діджиталізація» так непомітно, але доволі ґрунтовно увійшло у наш словниковий запас, що у 2019 році його навіть визнали словом року [2]. Хоча щодо самого визначення поняття й досі точаться дискусії не лише у вітчизняному науковому полі, але й за кордоном.

Словник сучасної української мови та сленгу «Мислово» пояснює цей неологізм як транслітерацію англійського “digitalization”, що означає зміни в усіх сферах суспільного життя, пов'язані з використанням цифрових технологій, та є проявом глобальної цифрової революції.

Погоджуємося з колегами [3, с. 3], що саме розвиток сфери цифрових трансформацій у системі публічного управління та адміністрування є потенційним прикладом для всієї країни, що загалом також дозволяє отримувати значні переваги і для приватних компаній – підвищення продуктивності та конкурентоспроможності, а також і для людей – здобуття нових знань і навичок, вибір роботи та розширення можливостей.

До цифрових трансформацій схильні більшість звичних для громадян видів діяльності, адже вже зараз цифрові технології стали базою для створення нових продуктів, цінностей та, відповідно, основою отримання конкурентних переваг на більшості ринків, що приводить до появи нових, унікальних систем і процесів з новою ціннісною сутністю (наприклад Uber, Airbnb, цифровий банкінг тощо) [4].

С. Туль [5, с. 7] трактує діджиталізацію як унікальне явище сучасності, зумовлене розвитком продуктивних сил, і одночасно як процес масштабних змін у відносинах між акторами (урядом, бізнесом і соціумом у представництві його індивідуумів), що охоплює всі сфери суспільної діяльності та відбувається під впливом інтеграції цифрових технологій, даних і мережі Інтернет.

Ера цифрового врядування (Digital Era Governance), яка прийшла на зміну новому публічному менеджменту (New Public Management), передбачала більш сучасне «цифрове» управління з акцентом на «клієнтоорієнтованій» цілісності та цифровізації. При цьому В. Куйбіда разом зі співавторами [6, с. 7] звертають увагу на дискусійне використання у вітчизняному науковому полі англomовних понять, що стосуються цифрових трансформацій, зокрема, йдеться про слова “digitalization”, “digitization” та “digital transformation”.

У результаті аналізу вчені перекладають “digitalization” як цифровізація, під якою розуміють процес впровадження цифрових технологій для вдосконалення життєдіяльності людини, суспільства і держави. Внаслідок цього цифрове врядування буде сприйматися як цифрова реалізація публічної влади (цифрова форма публічного врядування), яка стане етапом еволюційного впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у діяльність органів публічної влади («інформатизація державного управління» → «електронне урядування» → «цифровізація публічного врядування»).

При цьому цифровізація публічного врядування є процесом реалізації цифрових трансформацій у публічній сфері (у контексті докорінного перетворення діяльності органів публічної влади), що приведе до стрибкоподібного переходу до цифрового врядування шляхом застосування цифрових технологій (інструментів цифрового робочого місця, штучного цифрового інтелекту прийняття типових управлінських рішень, blockchain-, smart-, portal-, cloud-, network-сервісів тощо). Тобто у більш вузькому розумінні цифровізація публічного врядування є стрибкоподібним процесом цифрових трансформацій публічного врядування у цифрове врядування (цифрове управління) [6, с. 7–8].

Таким чином, можемо визначити діджиталізацію публічного управління як процес докорінної зміни механізмів публічного управління загалом та діяльності державних органів зокрема, що базується на впровадженні цифрових технологій у всі аспекти діяльності та призводить до прогресивного розвитку цифрових трансформацій у країні.

Європейська практика показує, що ефективність електронного урядування забезпечують Національні рамки інтеперабельності – нормативно-правовий документ організаційно-технічного характеру, що встановлює та описує чіткі організаційні і технічні вимоги до проектів та систем органів влади у сфері е-урядування. Розроблення відповідного набору нових та гармонізація з європейськими стандартами чинних нормативно-правових і технічних документів є основною передумовою для системного розвитку електронного урядування в Україні [7, с. 13]. Таким чином, саме законодавчі та технічні норми мають лежати в основі і діджиталізації як наступного етапу цифрових змін у державі.

Взагалі функціональні види діяльності електронного уряду можна розділити на чотири складники [7, с. 10–15]:

- G2G («уряд–уряд») (“government to government”) – сектор електронної взаємодії між органами влади;
- G2B («уряд – бізнес») (“government to business”) – сектор електронної взаємодії між органами публічної влади та суб’єктами господарювання;
- G2C («уряд – громадяни») (“government to citizens”) – сектор електронної взаємодії між органами публічної влади та громадянами;
- G2E («уряд – службовці») (“government to employees”) – сектор автоматизації процесів співпраці урядової системи зі службовцями, чиновниками, консультантами на місцях.

У жодній сфері неможливо досягти високих темпів перетворень без впровадження цифрових технологій, тому електронне урядування має стати ключем до реформ в Україні [8]. Електронний уряд не обмежується взаємовідносинами держави з громадянами. Крім того, він має і внутрішній прояв: всередині системи влади різні рівні та різні гілки також повинні взаємодіяти з використанням електронних технологій у процесі надання державних послуг.

Україна почала впроваджувати елементи електронного врядування ще у 2003 році через інформаційну систему «Електронний уряд» та ряд нормативних актів, які так і не були реалізовані повною мірою. Проте можемо констатувати, що суттєвих кроків так і не було здійснено, як і в 2010 році, після прийняття Концепції розвитку електронного врядування в Україні, навіть незважаючи на існування окремих спеціалізованих органів – Національного центру підтримки електронного урядування та пізніше Державного агентства з питань електронного урядування України.

Ще у 2016 році була розроблена програма «Цифрова адженда України 2020», яка була адаптована до з Digital Agenda Європейського союзу та якою передбачався перехід до цифровізації державного управління і економіки країни [9]. Візією програми стало твердження «Цифрові технології – основа добробуту України; сфера, що визначає суть трансформацій у країні – для кращого життя, роботи, творчості, навчання, відпочинку».

Прийнята на 2018–2020 роки Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України та затверджений план заходів щодо її реалізації [9] передбачали здійснення заходів щодо впровадження відповідних стимулів для цифровізації економіки, суспільної та соціальної сфер, реагування на наявні виклики розвитку цифрових інфраструктур, набуття громадянами цифрових компетенцій, а також визначали критичні сфери та проекти цифровізації, стимулювання внутрішнього ринку виробництва, використання та споживання цифрових технологій.

Напрямами цифрового розвитку були визначені такі: подолання цифрового розриву шляхом розвитку цифрових інфраструктур; розвиток цифрових компетенцій; впровадження концепції цифрових робочих місць; циф-

ровізація реального сектору економіки (розвиток Індустрії 4.0); реалізація проектів цифрових трансформацій; громадська безпека; освіта; сфера охорони здоров'я; туризм; електронна демократія; екологія та охорона навколишнього середовища; життєдіяльність міст (побудова smart-city); безготівкові розрахунки; гармонізація з європейськими та світовими науковими ініціативами; державне управління.

За підтримки таких міжнародних партнерів, як проект USAID/UK aid «Прозорість та підзвітність в органах державного управління та послугах/TAPAS», Програма EGAP, що фінансується Швейцарською агенцією з розвитку та співробітництва і реалізується Фондом Східна Європа та Фондом Innovabridge, Координатор проектів ОБСЄ в Україні та інші, було запущено послугу «Малятко», електронну ідентифікацію BankID та MobileID, розпочато роботу над платформою e-health та запровадженням єдиного номеру екстреної допомоги «112».

Проте розвиток цифрової держави в Україні відбувається повільними темпами, які бажано було б пришвидшити для досягнення рівня провідних країн світу. І певні досягнення у сфері цифрової трансформації було здійснено за 2018–2019 роки :

- утричі зросло користування вже 118 електронними послугами на Урядовому порталі, який є «єдиним вікном» доступу до всіх онлайн-послуг;
- запроваджено цифрову експертизу нормативно-правових актів за принципом Digital by Default – «цифровий за замовчанням»;
- розширено впровадження електронного документообігу: до системи електронної взаємодії органів виконавчої влади було приєднано 193 органи влади, установи та організації; електронну міжвідомчу взаємодію впроваджено у 673 організаціях;
- упроваджено систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта» для інтеграції усіх інформаційних систем органів державної влади;
- 17 місце у світі за рівнем відкритості даних; друге місце – серед країн, що досягли найбільшого успіху у відкритті даних за останні чотири роки; збільшення кількості обов'язкових для відкриття наборів даних до 900.

Для подальшого інтенсивного розвитку діджиталізації у публічному управлінні у 2019 році було створено Міністерство цифрової трансформації України (далі – Мінцифра), що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах:

- цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства, інформатизації;
- розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян;
- відкритих даних, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтероперабельності, розвитку інфраструктури ширококутового доступу до Інтернету та телекомунікацій, електронної комерції та бізнесу;
- надання електронних та адміністративних послуг;
- електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації;
- розвитку IT-індустрії [11].

Цілями, які ставить команда Мінцифри до 2024 року, є:

- 1) 100% публічних послуг доступні громадянам та бізнесу онлайн;
- 2) 95% транспортної інфраструктури, населених пунктів та їх соціальних об'єктів мають доступ до високошвидкісного інтернету;
- 3) 6 млн українців залучені до програми розвитку цифрових навичок;
- 4) 10% – доля IT у ВВП країни.

Реалізація зазначених напрямів у найкоротші терміни дійсно може призвести до цифрової революції в Україні, яка дасть поштовх розвитку цифрової економіки та підвищенню добробуту суспільства.

Основною метою діяльності Мінцифри є реалізація проекту «Цифрова держава», що згодом об'єднає усі відомства в єдину зручну й дієву онлайн-систему «Дія» («Держава і я») [12]. Портал Дія сьогодні представлений не лише як веб-сайт, але й мобільний додаток, що значно спрощує користування ним. Причому його наповнення йде досить швидкими темпами: менше ніж за рік вдалося оцифрувати 30 електронних послуг як для громадян, так і для бізнесу, причому об'єднуючи декілька послуг в одну для уникнення зайвих рухів, підтвердити ідентифікацію особи у визначених ситуаціях через електронний студентський квиток, ID-картку та біометричний закордонний паспорт, водійські права. Е-паспорти у Дії є цифровими аналогами паперових документів, що затверджено законодавчо.

Також йде робота з наповнення порталу «Дія.Бізнес», в якому буде створено єдиний каталог посилань на безкоштовні можливості бізнесу для навчання, отримання міжнародних грантів і програм підтримки від держави, корисні шаблони документів тощо.

Крім того, щоб зекономити кошти платників податків і не витратитися на аутсорсинг IT-послуг, в Мінцифрі створено державне підприємство «Дія» (ДПА Company), основною задачею якого є розробка і оцифрування послуг для порталу та мобільного додатку. Таке рішення, на думку керівництва Мінцифри, дозволить зекономити щонайменше 2 млрд гривень на проведенні тендерів, знижуючи корупційні ризики розкрадання цих коштів [13].

Сподіваємося, що темпи, взяті Мінцифрою, не будуть втрачати оборотів і до 2024 року вони навіть перевиконають у кількісних виразах поставлені цілі та якісно вплинуть на життя українців, хоча для цього потрібно ще чимало передумов. К. Гуменна [14, с. 77–78] визначає, що такий цифровий прорив можливий тільки в разі виконання кількох умов: по-перше, глобальна цифровізація охопить усі сфери суспільства, по-друге, вона відбуватиметься системно та стане основою в державних стратегічних документах; по-третє, проекти спрямовуватимуться на послідовний розвиток основ цифровізації (доступ до Інтернету, наявність інфраструктури швидкісного Інтернету, цифрові компетенції громадян).

Водночас вимушені погодитися з В. Логвіновим [15, с. 58], що на глобальному рівні наша країна поки програє конкурентну боротьбу за факторами, що визначають створення нових проривних інформаційних інноваційних технологій, передусім це стосується залучення інвестицій у проекти нових знань, підготовки професійних і наукових кадрів, що в умовах низької ефективності національної інноваційної системи призводить до «вимивання» з країни конкурентоздатного потенціалу – кадрів, технологій, проривних ідей.

Тому для покращення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цифрових трансформацій необхідно розробляти на державному рівні загальнонаціональні програми, які були б спрямовані на підтримку та розвиток інфраструктури українського суспільства загалом. Для цього з боку держави необхідна підтримка стимулювання та розвитку цифрових технологій, зокрема, системи культивування цифрових навичок на рівні початкової, середньої та вищої освіти. Важливо для цього розглянути можливість отримання освіти для літніх людей, які зможуть отримати додаткові знання, що відповідали б їхнім потребам та інтересам, користування новими можливостями цифрових технологій [3].

Особливого сенсу це набуває під час усвідомлення того факту, що в Євросоюзі ще в 2006 році цифрову грамотність визнали однією з восьми ключових компетенцій, якою має володіти кожен європейський громадянин. В Україні ж, за результатами першого дослідження з цифрової грамотності населення, яке Мінцифра провела наприкінці 2019 року, 53% українців не мають базового рівня цифрових навичок, а 15,1% з них віком 60–70 років не володіють цифровими навичками взагалі.

Саме з метою подолання такого цифрового нігілізму Мінцифра запустила онлайн-платформу цифрової грамотності «Дія. Цифрова освіта» [16]. Вже розроблені 15 освітніх серіалів, які можна поділити за такими категоріями:

- 1) базові навички: сезони 1–3; гостьовий курс з мобільної грамотності «Смартфон для батьків»;
- 2) професійні навички: «Цифрові навички для вчителів», «Цифрова грамотність державних службовців 1.0. на базі інструментів Google»;
- 3) розвинені навички: «Як стати YouTube-блогером», «Сучасне резюме та пошук роботи онлайн»;
- 4) загрози у Інтернет-просторі: серіал для батьків «Безпека дітей в інтернеті», «Цифрові гроші», «Про кібербулінг для підлітків»;
- 5) тематичні серіали, які досить швидко вдалося організувати для адаптації населення до умов карантину, пов'язаного з пандемією коронавірусу: «Карантин: онлайн-сервіси для вчителів», «COVID-19: що потрібно знати про роботу апаратів штучної вентиляції легень»; «Оплата комуналки онлайн. Залишайся вдома», «Діджитал-фізкультура для школярів за участі зірок спорту».

Для популяризації зазначених серіалів були долучені відомі лідери як амбасадори того чи іншого курсу та провідні IT-компанії, що виступили експертами у різних напрямках. Для залучення громадян до вивчення курсів, особливо старшого віку, Мінцифра проводить соціальну рекламу, підписала меморандум з Українською бібліотечною асоціацією щодо співпраці з 6 000 комп'ютеризованими бібліотеками, та йде робота над створенням офлайн-хабів із навчання цифровим навичкам на базі бібліотек, ЦНАПів, шкіл та університетів.

Якщо ж говорити про державних службовців як драйверів діджиталізації публічного управління, то більш коректніше вести мову не про «цифрову грамотність», а про «цифрову компетентність».

Як зазначає В. Наместник [17, с. 67], термін «компетентність» є значно ширшим поняттям, оскільки відображає рівень володіння певними професійними знаннями та навичками, тобто ступінь кваліфікації працівника. Під цифровою компетентністю вона розуміє впевнене та критичне використання повного спектру цифрових технологій для отримання інформації, комунікації та базового вирішення проблем у різних сферах суспільної життєдіяльності.

Цифрова компетентність має стати однією із ключових вимог до сучасних державних службовців, оскільки саме вони є потенційними користувачами «цифрових» та «мобільних» робочих місць, використання яких наблизить їх до суспільства, дозволить їм більш якісно виконувати їх інспекційні та інші функції, а також заощадити значні кошти [18]. Погоджуємося, що використовуючи і створюючи попит на сучасні IT-рішення, запроваджуючи в обіг найсучасніші електронні адміністративні послуги та впроваджуючи інноваційні моделі, держава має бути прикладом у переході до «цифрових» технологій для всієї України.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Цифрова трансформація на основі діджиталізації публічного управління – неминуче майбутнє України як частини розвинутого сучасного світу. Успішність цих змін та вплив їх на добробут українців буде залежати від того, як швидко буде здійснена така трансформація і яких масштабів вона сягне.

Звісно, певні досягнення діджиталізації вже сьогодні здійснюють вплив на певні сфери публічного управління (наприклад, Prozoggo) та галузі економіки, проте не вистачає не лише темпу таких змін, але й технічного оснащення, інфраструктури та, відповідно, доступу до глобального інформаційного простору, адже ще у 2011 році вільний доступ до Інтернету визнано ООН фундаментальним цифровим правом людини.

Тому подальшими напрямками досліджень мають стати передусім проекти щодо побудови сучасної телекомунікаційної інфраструктури доступу до мережі Інтернет та створення рівних умов такого доступу для різних верств населення (бідних та заможних, міських та сільських жителів тощо). Також важливо продовжувати напрацювання у галузі електронної медицини, освіти, телебачення, фінансів, демократії та уряду, не забуваючи і про такі сфери, як транспорт (як пасажирський, так і вантажний), що може стати рушієм розвитку туризму та залучення інвестицій в Україну.

Крім того, пропонуємо розробити стратегію формування цифрової грамотності серед населення України та цифрових компетентностей у професійній сфері, особливо серед державних службовців, що буде базуватися не лише на онлайн-серіалах, але й навчальних дисциплінах у середній та вищій школах, курсах підвищення кваліфікації та безперервного навчання.

Список використаних джерел:

1. Разумей Г.Ю. Розвиток механізмів електронного управління митними ризиками. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2019. № 3 (22). С. 267–276.
2. Слово року-2019. Словник сучасної української мови та сленгу «Мислово». URL: http://myslovo.com/?page_id=4634.
3. Биркович Т.І., Биркович В.І., Кабанець О.С. Механізми публічного управління у сфері цифрових трансформацій. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1488>. DOI: 10.32702/2307-2156-2019.9.2.
4. Струтинська І., Козбур Г. Основні стимули цифрових трансформацій малого та середнього бізнесу України. URL: http://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/lib/28144/2/XXI_NK_2019_Strutynska_I-Basic_performance_of_digital_73-74.pdf.
5. Туль С.І. Трансформація світового ринку праці в умовах діджиталізації : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.02. Вінниця, 2019. 20 с.
6. Куйбіда В.С., Карпенко О.В., Наместнік В.В. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія : Державне управління*. 2018. № 1. С. 5–10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2018_1_3.
7. Електронне врядування та електронна демократія : навч. посіб. : у 15 ч. / за заг. ред. А.І. Семенченка, В.М. Дрешпака. Київ, 2017. Ч. 2. 72 с. URL: https://onat.edu.ua/wp-content/uploads/2018/05/Part_002_Feb_2018.pdf.
8. Е-урядування – ключ до реформ в Україні. 2019. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/e-uryaduvannya-klyuch-do-reform-v-ukrayini>.
9. Цифрова адженда України – 2020 («Цифровий порядок денний» – 2020): Концептуальні засади (версія 1.0). URL: <https://uccs.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf>.
10. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства в Україні на 2018–2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#n13>.
11. Положення про Міністерство цифрової трансформації України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 р. № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF>.
12. Офіційний веб-сайт сервісу ДІА. URL: <https://diia.gov.ua/>.
13. Офіційний веб-сайт Міністерства цифрової трансформації України. URL: <https://thedigital.gov.ua/>.
14. Гуменна К.Р. Порівняльний аналіз цифрових стратегій України та Польщі. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія : Державне управління*. 2019. № 4. С. 77–85. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2019_4_13.
15. Логвінов В.Г. Цифрові платформи як складова моделі публічного управління. *Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів* : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 24 трав. 2019 р.) : у 5 т. Київ, 2019. Т. 4. С. 57–59.
16. Офіційний сайт платформи «Дія. Цифрова освіта». URL: <https://osvita.diia.gov.ua/>.
17. Наместнік В.В. Цифрова компетентність публічних службовців: сутність поняття. *Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів* : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 24 трав. 2019 р.) : у 5 т. Київ, 2019. Т. 4. С. 67–86.
18. Лопушинський І. П. «Цифрові робочі місця» державних службовців як вагома складова електронного врядування в Україні. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2018. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2018_1_29.

References:

1. Razumey H.YU. (2019), “*Rozvytok mekhanizmiv elektronnoho upravlinnya mytnymy ryzykamy*” [“Development of electronic customs risk management mechanisms”], journal *Publichne upravlinnya ta mytne administruvannya* [Public administration and customs administration], vol. 3 (22), pp. 267–276 [in Ukrainian].
2. *Slovo roku-2019. Slovnyk suchasnoyi ukrayinskoyi movy ta slenhu “Myslovo”* [Word of the Year-2019. Dictionary of modern Ukrainian language and slang “Myslovo”]. URL: http://myslovo.com/?page_id=4634 [in Ukrainian].
3. Byrkovych T. I., Byrkovych V. I., Kabanets O. S. (2019), “*Mekhanizmy publichnoho upravlinnya u sferi tsyfrovyykh transformatsiy*” [“Mechanisms of public control in the field of digital transformations”], journal *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok* [Public Administration: Improvement and Development], vol. 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1488>. DOI: 10.32702/2307-2156-2019.9.2 [in Ukrainian].
4. Strutynska I., Kozbur H. (2019), “*Osnovni stymuly tsyfrovyykh transformatsiy maloho ta seredn'oho biznesu Ukrayiny*” [The main incentives for digital transformation of small and medium business in Ukraine]. URL: http://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/lib/28144/2/XXI_NK_2019_Strutynska_I-Basic_performance_of_digital_73-74.pdf [in Ukrainian].
5. Tul S. I. (2019), *Transformatsiya svitovoho rynku pratsi v umovakh didzhytalizatsiyi* [Transformation of the world labor market in terms of digitization]. Ph.D thesis: 08.00.02. Vinnytsya, 2019. 20 p. [in Ukrainian].
6. Kuybida V.S., Karpenko O.V., Namestnik V.V. (2018), “*Tsyfrova vryaduvannya v Ukrayini: bazovi defynitsiyi ponyatiyno-katehorial'noho aparatu*”, [“Digital Governance in Ukraine: Basic Definitions of the Conceptual and Categorical Apparatus”], journal *Visnyk Natsionalnoyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrayiny. Seriya : Derzhavne upravlinnya* [Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. Series: Public Administration], vol. 1, pp. 5-10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2018_1_3 [in Ukrainian].
7. Edited by Semenchenko A.I., Dreshpak V.M. (2017). *Elektronne uryaduvannya ta elektronna demokratiya* [E-Governance and E-Democracy], a Study. Guide, 15 parts. Kyiv, part 2, 72 p. URL: https://onat.edu.ua/wp-content/uploads/2018/05/Part_002_Feb_2018.pdf [in Ukrainian].
8. KMU (2019), *E-uryaduvannya – klyuch do reform v Ukrayini* [E-governance is the key to reform in Ukraine], official site. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/e-uryaduvannya-klyuch-do-reform-v-ukrayini> [in Ukrainian].
9. *Tsyfrova adzhenda Ukrayiny – 2020: Kontseptual'ni zasady (versiya 1.0)* [Digital Agenda of Ukraine 2020: Conceptual Framework (Version 1.0).], 2016. URL: <https://ucci.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf> [in Ukrainian].
10. KMU (2018), *Kontseptsiya rozvytku tsyfrovoyi ekonomiky ta suspilstva v Ukrayini na 2018–2020 roky* [The Concept of Development of the Digital Economy and Society in Ukraine for 2018–2020], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated January 17, 2018 No. № 68-p. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#n13> [in Ukrainian].
11. KMU (2019), *Polozhennya pro Ministerstvo tsyfrovoyi transformatsiyi Ukrayiny* [Regulation on the Ministry of Digital Transformation of Ukraine], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated September 18, 2019 No. № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF> [in Ukrainian].
12. Official site of the Diia service. URL: <https://diia.gov.ua/> [in Ukrainian].
13. The official website of the Ministry of Digital Transformation of Ukraine. URL: <https://thedigital.gov.ua/> [in Ukrainian].
14. Humenna K. R. (2019), “*Porivnyal'nyy analiz tsyfrovyykh stratehiy Ukrayiny ta Polshchi*” [“Comparative analysis of digital strategies of Ukraine and Poland”], journal *Visnyk Natsionalnoyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrayiny. Seriya : Derzhavne upravlinnya* [Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. Series: Public Administration], vol. 4, pp. 77-85. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2019_4_13 [in Ukrainian].
15. Lohvinov V.H. (2019), “*Tsyfrovi platformy yak skladova modeli publichnoho upravlinnya*” [“Digital platforms as part of a public governance model”], materials of the Ukr. science-practice conf. *Instytuttsionalizatsiya publichnoho upravlinnya v Ukrayini v umovakh yevrointehratsiynykh ta hlobalizatsiynykh vyklykiv* [Institutionalization of public administration in Ukraine in the context of European integration and globalization challenges], Press NADU, Kyiv. Part 4, p. 57–59 [in Ukrainian].
16. The official site of the platform “Diia. Digital Education”. URL: <https://osvita.diia.gov.ua/> [in Ukrainian].
17. Namestnik V.V. (2019). “*Tsyfrova kompetentnist publichnykh sluzhbovtziv: sutnist ponyattya*” [“Digital competence of public officials: the essence of the concept”], materials of the Ukr. science-practice conf. *Instytuttsionalizatsiya publichnoho upravlinnya v Ukrayini v umovakh yevrointehratsiynykh ta hlobalizatsiynykh vyklykiv* [Institutionalization of public administration in Ukraine in the context of European integration and globalization challenges], Press NADU, Kyiv. Part 4, p. 67–86 [in Ukrainian].
18. Lopushynskyy I.P. (2018), “*Tsyfrovi robochi mistysya*” derzhavnykh sluzhbovtziv yak vahoma skladova elektronnoho uryaduvannya v Ukrayini” [“Digital Jobs” of Civil Servants as a Significant Component of E-Government in Ukraine”], journal *Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya i mistsevoho samovyaduvannya* [The theory and practice of public administration and local self-government], vol. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2018_1_29 [in Ukrainian].

О. О. Самойленко, здобувач
ступеня доктора філософії Національної академії
державного управління при Президентіві України

МОЖЛИВІСТЬ ЗАПРОВАДЖЕННЯ АМЕРИКАНСЬКОЇ МОДЕЛІ ЛОБІСТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Під час дослідження було розглянуто основні теоретичні підходи до визначення змісту поняття «лобізм». Задля цього проведено порівняльний аналіз сутнісних ознак досліджуваного поняття різними науковцями. Виділено основні критерії здійснення лобістської діяльності саме щодо практики її провадження у США. Визначено основні особливості формування моделі американського лобізму в інститутах соціально-економічного розвитку. Зокрема, розглянуто основні нормативно-правові аспекти функціонування інституту лобізму США як в історичному плані, так і в сучасних економічних умовах. Наведено характеристику основних моделей лобістської діяльності в США з урахуванням територіального фактора та специфіки вираження лобізму в деяких штатах.

Важливий праксеологічний аспект дослідження також полягає в аналізі певних статистичних даних, які характеризують масштаби та напрями здійснення лобістської діяльності у США. Зокрема, визначено тенденції в обсягах витрат, чисельності лобістів і галузевої структури лобістської діяльності упродовж 2000–2019 рр. Визначено основні напрями практичної реалізації лобістської діяльності в США. Зокрема, увагу зацікавлено як на правових (перебувають у межах чинного законодавства США), так і неправових підходах до лобіювання інтересів різними зацікавленими групами. Зокрема, розглянуто приклади організації масових кампаній, які передбачають вплив на процеси формування громадської думки шляхом комбінування методів власне лобізму, зв'язків із громадськістю та реклами. Розглянуто приклади також методів тиску на владу США: підкуп політиків, збір компрометуючого матеріалу на політичних опонентів і т.д.

З огляду на проведені дослідження теоретичних і практичних аспектів лобістської діяльності у США було обґрунтовано можливості використання моделі американського лобізму в умовах України. Зокрема, у висновках до наукової статті визначено основні пріоритетні напрями подальшого формування організаційно-інфраструктурних засад розвитку української моделі лобізму з урахуванням американського досвіду, який вважається сьогодні одним із найбільш ефективних у світі.

Ключові слова: лобізм, лобістська діяльність, модель лобізму, політична ситуація, державна влада.

O. O. Samoilenko. The possibility of implementing the American model of lobby activities in Ukraine

The study considered the main theoretical approaches to determining the meaning of the concept of “lobbying”. For this purpose, a comparative analysis of the essential features of the studied concept by different scientists. The main criteria for lobbying in relation to its practice in the USA are highlighted. The main features of the formation of the model of American lobbying in the institutions of socio-economic development are determined. In particular, the basic normative-legal aspects of functioning of the Institute of lobbying of the USA are considered, both historically and in the present economic conditions. The description of the main models of lobbying in the United States, taking into account the territorial factor and the specific expression of lobbying in some states.

An important praxiological aspect of the study is the analysis of certain statistics that characterize the scope and direction of lobbying activities in the United States. In particular, the trends in the amount of expenditures, the number of lobbyists and the sectoral structure of lobbying activities during 2000–2019 were determined. The main directions of practical realization of lobbying activity in the USA were determined. In particular, attention is focused on both legal (within current US law) and non-legal approaches to lobbying interests by various interest groups. In particular, examples of organizing mass campaigns that influence the processes of public opinion formation by combining methods of lobbying, public relations and advertising are considered. Examples are also given of methods of pressure on the US authorities: bribery of politicians, collecting compromising material on political opponents, etc.

Based on the study of theoretical and practical aspects of lobbying in the United States, the possibility of using the model of American lobbying in Ukraine was substantiated. In particular, the conclusions of the scientific article identify the main priority areas for the further formation of organizational and infrastructural tasks for the development of the Ukrainian model of lobbying, taking into account the American experience, which is considered one of the most effective in the world today.

Key words: lobbying, lobbying, model of lobbying, political situation, state power.

Постановка проблеми. Розвиток різних підходів до організації лобістської діяльності почався досить давно, проте лише в процесі становлення системи соціально-економічних функцій у межах політичних систем розвинених країн лобізм перетворився в організаційну форму присутності виділених кіл зацікавлених осіб (стейкхолдерів) в різних інститутах державної влади задля підтримки їхніх інтересів. Нагальність проблематики лобізму окреслюється тим, що в сучасній політичній системі України відсутні певним чином структуровані підходи до формування моделі лобізму. Окремі прояви лобістської діяльності мають досить хаотичний характер, що зумов-

лено відсутністю вироблених механізмів лобізму. З цією метою досить нагальним є використання зарубіжного досвіду, зокрема США у практиках політичної імплементації лобізму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі присутня велика кількість досліджень, які присвячені вивченню проблем лобізму, зокрема формування його моделей у США та в Україні. Однак подальшого розвитку потребують питання щодо розроблення комплексних підходів до вдосконалення процесів імплементації американського досвіду лобістської діяльності в умовах соціально-економічного розвитку України.

Метою статті є обґрунтування особливостей застосування американського досвіду лобістської діяльності в умовах соціально-економічного розвитку України.

Виклад основного матеріалу. Лобізм є одним із основоположних інститутів сучасних демократичних спільнот. Він дає можливість індивідам і групам активно захищати свої інтереси, впливаючи на процеси формування та реалізації державної політики. Лобістська діяльність стала професійною, набула розвинених організаційних форм, її масштаби суттєво зросли. Лобізм перетворився в повноцінний суспільний інститут і став одним із найважливіших елементів у системі соціально-політичної взаємодії демократичних суспільств, ефективно доповнюючи традиційні представницькі інститути демократії, сприяючи залученню в політичний процес різних соціальних інтересів. Це сприяє формуванню гармонійної та максимально збалансованої державної політики. Нині лобізм виступає як один із центральних інститутів демократичних політичних систем, що отримав неформальне визначення «третьої палати парламенту» і «п'ятої гілки влади».

У своєму англомовному варіанті термін «лобізм» (від англ. lobbying, lobby) вперше було зафіксовано в 1553 році в писемній мові. Цим словом називали місця у монастирях для прогулянок. Зокрема, термін «лобізм» у своєму першому варіанті трапляється в діловій літературі від XV ст.

Загалом, поняття лобізму стало використовуватися активно у XIX ст. в США для визначення діяльності з підкупу голосів у корисливих інтересах. Ба більше, саме це явище є похідним від закріпленого в першій поправці Конституції США права громадян звертатися до уряду з петиціями [9]. Це слово через певний проміжок часу змінило свій контекст і почало ідентифікувати приміщення Палати громад Англії, яке відводилося для прогулянок у [5].

У XX ст. роль лобізму в житті розвинених демократичних суспільств багаторазово збільшилося. Нові соціальні реалії істотно підвищили значущість лобістської діяльності. Викликане посиленням соціальної диференціації ускладнення суспільної структури породило безліч нових інтересів, які не змогли знайти адекватного відображення в класичній електорально-партійній системі політичного представництва. А збільшення законодавчої та адміністративної активності держави, що зачіпає інтереси практично всіх громадських груп, сформувало якісно нові вимоги до механізмів зворотного зв'язку, які не здатні реалізуватися через вибори і політичні партії. Отже, об'єктивні процеси суспільного розвитку актуалізували нагальну потребу в інституті лобізму, що забезпечує пряму та неопосередковану партіями й виборами взаємодію соціальних інтересів та органів державної влади, що й зумовило значне зростання ролі лобізму в сучасних суспільствах [7].

Політичного підтексту термін «лобізм», як прийнято вважати у науковій літературі, набув у XIX ст. у США. Цим поняттям характеризувався процес придбання голосів представників Конгресу за певну фінансову винагороду [4].

На думку Д. Виговського, лобізм варто тісно співвідносити з формуванням певних категоріальних і смислових ознак, які допомагають значною мірою розкрити природу його виникнення. При цьому рівень використання лобізму залежить від рівня організованості влади реальної влади [1]. Лобізм можна визначити як ознаку влади.

Отже, в сучасних умовах багато вітчизняних авторів під лобізмом розуміють виражений захист економічних інтересів та організацію взаємодії з органами державного управління в межах здійснення ними законодавчої чи виконавчої діяльності. Саме тому така модель лобізму становить інтерес для нашого дослідження.

Як уважає Ю. Журба, важливими у плані визначення лобізму є періоди його формування у межах окремих етапів соціально-економічного розвитку [2]:

- 1) релігійний (виникнення у XVI ст.), має стосунок до значного впливу релігійних організацій на прийняття державними установами визначних суспільно-економічних і політичних рішень;
- 2) світський (перша половина XVII ст.), пов'язаний із процесом обговорення та прийняття необхідних різнопланових рішень під час світських зустрічей;
- 3) парламентський (середина XVII ст.), пов'язаний із активною діяльністю та політичним піднесенням британського парламенту;
- 4) дискусійний (перша половина XIX ст.), пов'язаний із початком гострих політичних дебатів у конгресі США;
- 5) груповий (середина XIX ст.), належить до розвитку політичних об'єднань і союзів;
- 6) правовий (XIX–XX ст.), передбачає виникнення проявів корупції у процесі розвитку лобізму [5].

Зазначені вище фактори сприяли видозмінам лобізму в XX ст. По-перше, істотно розширилася соціальна база лобізму: якщо у XIX ст. до лобіювання вдавалися лише нечисленні політично заангажовані соціальні суб'єкти

(великі підприємці, профспілки), то нині практично всі представлені в суспільстві соціальні групи (добровольчі об'єднання, середній і малий бізнес, масові громадські організації, заклади освіти та охорони здоров'я, регіональні та етнічні групи та інші) активно відстоюють свої інтереси за допомогою лобіювання органів державної влади. По-друге, лобізм більше не вживається виключно як механізм впливу на членів законодавчих зборів, а застосовується щодо всіх істотних центрів влади й управління (урядових департаментів, контролюючих органів, політичних партій, місцевого самоврядування, судів і т. д.). По-третє, змінилися масштаби лобізму: від одиночних контактів громадян із депутатами парламенту лобізм переріс у стабільну та інтенсивну систему взаємодії партикулярних інтересів і публічних органів влади.

У результаті названих процесів лобізм трансформувався в потужний інститут соціально-політичної взаємодії та став ефективно доповнювати традиційну для репрезентативної демократії систему електорально-партійного представництва. Якщо спочатку подібне доповнення мало виключно неформальний характер, то в міру свого розвитку воно почало регламентувати політичну участь законодавства. На сьогодні лобізм у більшості демократичних країн, зокрема в США, набув офіційного статусу, поступово перетворившись на невіддільний елемент демократичної системи правління.

Юридичною основою лобіювання в США є перша поправка до Конституції 1787 р., у якій зазначається таке: «Конгрес не повинен видавати законів <...> обмежують <...> право громадян на звернення до уряду для задоволення скарг». Ця поправка разом із дев'ятьма іншими була внесена до Конституції США Біллем про права 1791 р. Тоні Джефферсон (президент США в 1801–1809 рр.) із цього приводу зауважив таке: «Біль про права – це протиставлення людини будь-якому уряду на Землі та сфера, куди влада або зовсім не повинна втручатися, або повинна максимально знизити своє втручання» [6].

Більшість реформ у США було проведено під тиском громадськості. Наприклад, сумнівна діяльність лобістів, що представляли інтереси компаній, які брали участь у будівництві залізниць після Громадянської війни 1861–1865 рр., призвела до правового регулювання вартості такого будівництва в сучасній Америці [1].

Ще в 1852 р. Палата представників США прийняла резолюцію, згідно з якою в приміщення законодавчого органу забороняється пускати тих, хто «найнятий як агент для вирішення будь-якої проблеми через Конгрес». У 1854 р. в Конгресі США створюється спеціальний комітет для з'ясування, «чи дійсно членам Конгресу пропонувалися гроші. Для забезпечення прийняття або відхилення законопроектів». У 1876 р. Палатою представників було прийнято ще одну резолюцію, згідно з якою «всі особи, які наймають агентів для подання їхніх інтересів у зв'язку з будь-яким законопроектом, що розглядаються цією палатою або її комітетом, повинні повідомляти клерку палати прізвище й обсяг повноважень такого агента» [6].

У тому ж році на розгляд Палати представників уперше надійшов законопроект, що містить вимогу про обов'язкову реєстрацію лобістів, однак цей законопроект швидко було відхилено. Починаючи з 1911 р. питання про правове регулювання лобіювання вносилось до порядку денного практично кожної сесії Конгресу США.

Варто зазначити, що законодавство США регулює лобіювання тільки на федеральному рівні. Кожен штат США має свій власний «лобістський» закон, причому закони штатів мають абсолютно різні підходи до регламентації лобістських відносин, різний рівень жорсткості, обсяг і зміст. Водночас не можна не зазначити фундаментальність регулювання лобізму в частині, що стосується регламентації різних лобістських ситуацій, прагнення охопити лобіювання в усьому його розмаїтті та виключити можливість неправомірного впливу на охоплених посадових осіб, що в кінцевому підсумку означає законність прийнятих державних рішень.

Можна сказати, що сьогодні з погляду світової практики правової регламентації лобістських відносин, загалом, американська модель правового регулювання лобіювання є якщо не ідеальною, то досить успішною у сфері реалізації завдань розкриття (забезпечення відкритості та прозорості) діяльності лобістів.

Значний розвиток лобізму в сучасному демократичному суспільстві США підтверджується певними емпіричними даними. Наприклад, у федеральних органах влади США діють близько 12,3 тис. лобістів, їхні сумарні витрати перевищують 3 млрд дол. на рік. Загальні витрати на лобізм тільки щодо загальнонаціонального уряду з 1998 по 2019 р. склали в США близько 40 млрд дол. (рис. 1) [10].

Варто зауважити, що починаючи з 2010 по 2019 рр. витрати на лобізм у США є відносно сталою цифрою, яка коливалася в межах 3,4–3,5 млрд дол. За останні 20 років витрати на лобізм зросли майже вдвічі у вартісному еквіваленті. Однак якщо врахувати світову інфляцію та продисконтувати вартість витрат (світова інфляція за 20 років становить приблизно 300 %), то можна сказати, що фактично рівень фінансового стимулювання лобізму в США суттєво знизився [10].

У структурі представництва інтересів основна частка витрат на лобістську діяльність, за даними Дж. Фігейрейдо, припадає на комерційні корпорації (55 % – на федеральному рівні і 40 % – на рівні штатів), торгові асоціації (29 % – на федеральному рівні і 46 % – на рівні штатів) та профспілки (6 % витрат на федеральному рівні і 2 % – на рівні штатів). На просування інших інтересів, включно з ідеологічними рухами, добровольчими об'єднаннями, екологічними групами та іншими, припадає лише 10 % витрат на федеральному рівні і 12 % – на рівні штатів [9].

Згідно з оціночними даними по всій країні в сфері лобіювання працюють приблизно 12 тис. осіб. (рис. 2).

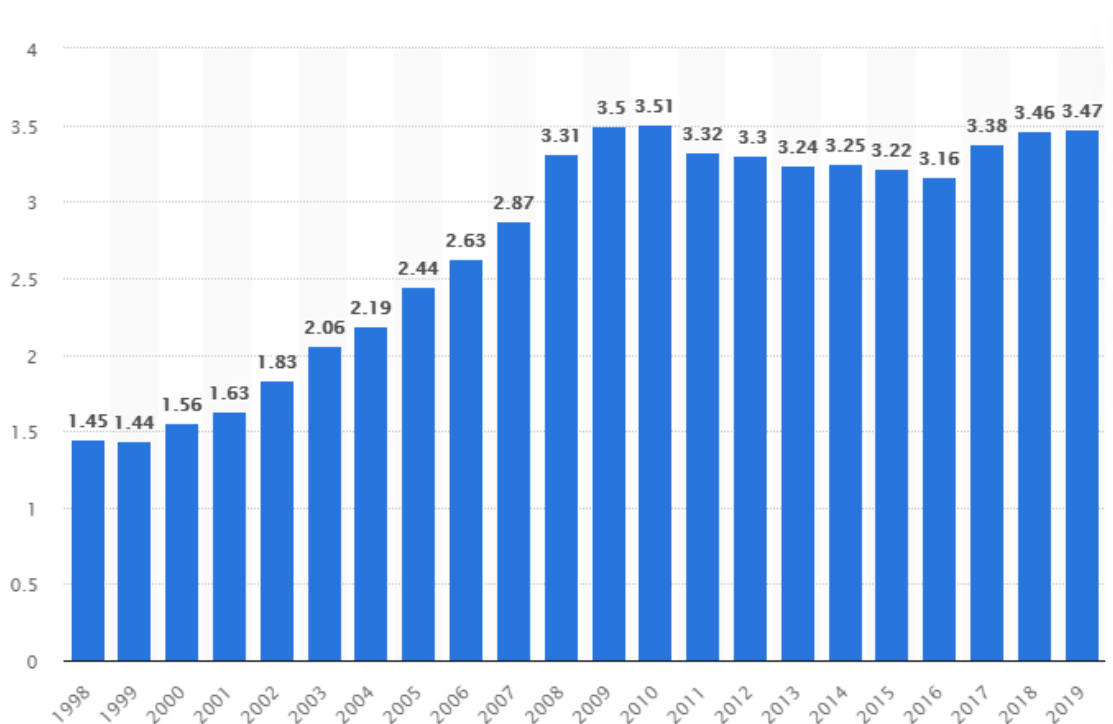


Рис. 1. Обсяги витрат на лобізм у США, млрд. дол. [10]

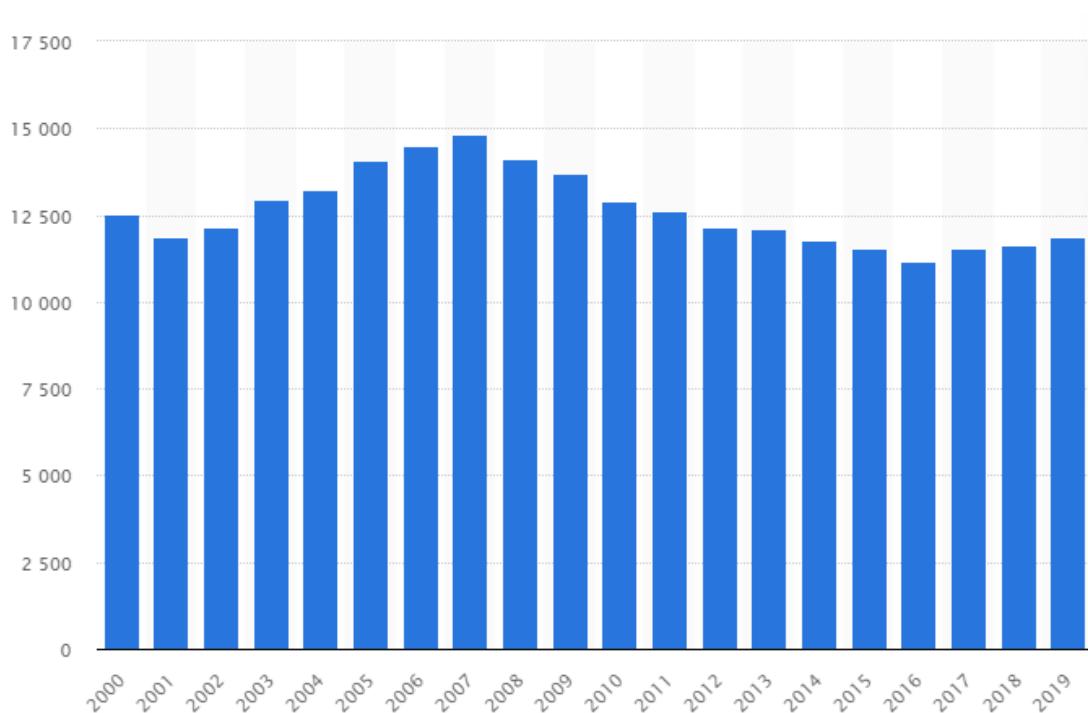


Рис. 2. Чисельність лобістів у США (федеральні органи влади) [11]

Схожу картину демонструють дані Центру відповідальної політики, здійснюється ранжування витрат на лобізм у 13 громадських секторах США, 10 з яких охоплюють різні галузі бізнесу, один представляє профспілки, один – ідеологію та окремі проблемні питання (рух за демократію, лібералізм або консерватизм, права людини, екологію, противників і прихильників абортів, противників і прихильників вільного володіння зброєю і т. п.); також один сектор виділено для категорії «інше», представляючи цивільних службовців і державних посадових осіб, духовенство та релігійні організації, сферу освіти, некомерційні організації та фонди, благодійні організації та пенсіонерів (табл. 1) [12].

Витрати на лобізм у США за секторами за період з 1998 по 2019 рр. [12]

Сектори соціально-економічної системи	Витрати на лобізм у 2019 р., млн дол.	Частка у 2019 р., %
Охорона здоров'я	516,9	14,9
Фінанси / Страхування / Нерухомість	511,3	14,7
Комунікація / Електроніка	499,0	14,4
Енергетика / Природні ресурси	420,2	12,1
Інше	379,9	10,9
Транспорт	272,3	7,8
Ідеологія	261,2	7,5
Окремі проблемні питання	167,9	4,8
Аграрний бізнес	154,3	4,4
Оборона	147,2	4,2
Будівництво	56,0	1,6
Профспілки	50,9	1,5
Юристи і лобісти	35,8	1,0
Разом	3472,7	100,0

У загальних витратах на лобізм виділяються витрати окремих соціально-економічних суб'єктів. Серед клієнтів, які в найбільших обсягах оплачують лобістські послуги, переважають провідні асоціації (Торгова палата США, Американська медична асоціація, Американська асоціація пенсіонерів, Національна асоціація ріелторів) і найбільші транснаціональні корпорації (General Electric, Northrop Grumman, Exxon Mobil, Boeing Co). Також необхідно зазначити значні бюджети лобістських фірм, які показують ступінь розвитку організованого лобізму в США.

Прагнучи створити для себе режим максимального сприяння, конкретні зацікавлені групи в США часто вдаються до маніпуляцій із бюджетним процесом і федеральної контрактної системи. Оскільки в межах багатьох федеральних (і не тільки) програм бюджетні кошти розподіляються з урахуванням математичних формул, то майбутній підрядник ще на стадії розроблення програми прагне пролобіювати таку формулу, за якою він зможе отримати найбільший обсяг фінансування. Одним із способів закріплення досягнутих переваг є зміна способу бюджетування з метою зменшення частки бюджету, яка може бути змінена. Однак цей прийом доступний тільки дуже могутнім зацікавленим групам, здатним диктувати свої умови адміністративно-бюджетного управління. Найнадійнішим способом отримати кошти з федерального бюджету є отримання права самому оцінювати якість своєї роботи. Зокрема, прикладом може служити компанія «3M Informational Systems», яка у 2000-х рр. отримала контракт на оцінку ступеня ефективності свого власного програмного забезпечення як операційної системи для Medicare. Тож не дивно, що найбільш високонадійним і ефективним ця компанія визнала саме своє програмне забезпечення [12].

У практиці лобістських кампаній кінця ХХ ст. все більш значущу роль став відігравати так званий непрямий лобізм нового типу. Його суть полягає не тільки в організації масових кампаній, які дійсно чи уявно відображають думку більшості населення і / або певної його групи, а й у формуванні громадської думки шляхом комбінування методів власне лобізму, зв'язків із громадськістю та реклами. Улюбленим прийомом лобістів у США є організація кампанії під умовною назвою «напишіть вашому депутату», під час якої на депутатів спрямовується буквально шквал телефонних дзвінків, листів і телеграм від виборців його округу. Найчастіше багато депутатів не витримують такого пресингу і здаються перед обличчям «паперового смерчу» і «телефонного буму» [12].

На жаль, у практиці лобізму нерідко використовуються відверто неправі методи тиску на владу: підкуп політиків, збір компрометуючого матеріалу на політичних опонентів і т.д. Використання подібних методів дискредитує політичні інститути, зокрема й сам лобізм. Причому межа між законним і незаконним лобіюванням часто є дуже тонкою. Наприклад, у США для зменшення ступеня публічності процесу розгляду тих чи інших асигнувань використовується такий прийом бюджетного лобіювання, як переведення фінансового законопроекту в категорію термінових і надзвичайних. За такою схемою фінансувалися війни в Афганістані та Іраку [5]. А найпоширенішим способом забезпечення мінімальної гласності процесу розподілу бюджетних коштів є переведення проекту в категорію секретних програм, у межах яких щорічно витрачається близько 30 млрд дол. Чим менш прозорим і підконтрольним є цей процес, тим більше можливостей у лобістів.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, сьогодні з погляду світової практики правової регламентації лобістських відносин, загалом, американська модель правового регулювання лобіювання є якщо не ідеальною, то досить успішною у сфері реалізації завдань розкриття (забезпечення відкритості та прозорості) діяльності лобістів. Органи державної влади в Україні повинні прийняти початкові заходи щодо забезпечення переходу від замкнутого внутрішньо-корпоративного лобі до демократичного і про-

зорого. Головними напрямками імплементації досвіду США у процесі регулювання лобізму в Україні можна визначити такі: публікація списків усіх зустрічей, не тільки представників влади, а й представників корпорацій, пов'язаних із лобі; відмова в задоволенні вимог і скасування всіх пільг для незареєстрованих лобістів; посилення уваги до можливості конфлікту інтересів; активна публікація всієї документації в процесі прийняття рішень, що стосуються представництва інтересів; спрощена реєстрація для лобістів, що представляють виключно інтереси громадських організацій.

Список використаних джерел:

1. Виговський Д. Суть лобізму як категорії політичної науки. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2008. № 20. С. 41–47.
2. Журба Ю., Гончаренко О. та ін. Лобізм: загальнотеоретичний аналіз lobbying: general theoretical analysis. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 3. С. 11–16.
3. Карпенко О. Про доцільність впровадження в Україні інституту цивілізованого лобізму державно-управлінських рішень. *Демократичне врядування*. 2011. Вип. 7. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2011_7_16.
4. Яровой Т. Становлення законодавчого регулювання лобізму в США як приклад для України. *Аспекти публічного управління*. 2019. № 1. С. 54–59.
5. Жуков М. История регулирования лоббизма в США. *Конституционное и муниципальное право*. 2012. № 11.
6. Официальный сайт Департамента юстиции США. URL: <http://www.fara.gov>.
7. Lobbying Disclosure Act. URL: http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm.
8. American League of Lobbyists (ALL). Official website. URL: <http://www.alldc.org>.
9. Limitations, contributions, and expenditures. (B), (C), (D). (2008). Federal election campaign laws compiled by The Federal election Commission. URL: <http://www.fec.gov/law/feca/feca.pdf>.
10. Total lobbying spending U.S. 1998–2019. URL: <https://www.statista.com/statistics/257337/total-lobbying-spending-in-the-us>.
11. Number of lobbyists in the U.S. 2000–2019. URL: <https://www.statista.com/statistics/257340/number-of-lobbyists-in-the-us>.
12. Leading lobbying industries in the U.S. 2019. URL: <https://www.statista.com/statistics/257364/top-lobbying-industries-in-the-us>.

References:

1. Vyhovskiy D. Sut lobizmu yak katehorii politychnoi nauky [The essence of lobbying as a category of political science]. *Ukrainska natsionalna ideia: realii ta perspektyvy rozvytku*. 2008. № 20. S. 41–47 [Ukraine].
2. Zhurba Yu. ta in. Lobizm: zahalnoteoretychnyi analiz lobbying: general theoretical analysis [Lobbying: general theoretical analysis]. *Aktualni problemy vitchyznianoї yurysprudentsii*. 2016. № 3. S. 11–16 [Ukraine].
3. Karpenko O. Pro dotsilnist vprovadzhennia v Ukraini instytutu tsyvilizovanoho lobizmu derzhavno-upravlinskykh rishen [About expediency of introduction in Ukraine of institute of civilized lobbying of state-administrative decisions]. *Demokratychnе vriaduvannia*. 2011. Vyp. 7. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2011_7_16 [Ukraine].
4. Iarovoi T. Stanovlennia zakonodavchoho rehuliuвання lobizmu v SShA yak pryklad dlia Ukrainy [Formation of legislative regulation of lobbying in the United States as an example for Ukraine]. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. 2019. № 1. S. 54–59 [Ukraine].
5. Zhukov M. Ystoriya rehulyrovannia lobbyzma v SShA [History of lobbying regulation in the United States]. *Konstytutsyonnoe y munitsypalnoe pravo*. 2012. № 11. [Ukraine].
6. Official website of the US Department of Justice. URL: <http://www.fara.gov>.
7. Lobbying Disclosure Act. URL: http://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/TOC.htm.
8. American League of Lobbyists (ALL). Official website. URL: <http://www.alldc.org>.
9. Limitations, contributions, and expenditures. (B), (C), (D). (2008). Federal election campaign laws compiled by The Federal election Commission. URL: <http://www.fec.gov/law/feca/feca.pdf>.
10. Total lobbying spending U.S. 1998–2019. URL: <https://www.statista.com/statistics/257337/total-lobbying-spending-in-the-us>.
11. Number of lobbyists in the U.S. 2000–2019. URL: <https://www.statista.com/statistics/257340/number-of-lobbyists-in-the-us>.
12. Leading lobbying industries in the U.S. 2019. URL: <https://www.statista.com/statistics/257364/top-lobbying-industries-in-the-us>.

В. В. Сиченко, доктор наук з державного управління, професор, заслужений працівник освіти України, професор кафедри освітнього менеджменту, державної політики та економіки, ректор Дніпровської академії неперервної освіти

М. М. Хитько, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та права Дніпровської академії неперервної освіти

М. О. Хитько, магістр кафедри публічного управління та права Дніпровської академії неперервної освіти

ВИКОРИСТАННЯ ФОРСАЙТУ ДЛЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ОСВІТИ В УМОВАХ ЇЇ СИСТЕМНИХ ЗМІН

Стратегічне планування в освіті є одним із аспектів стратегічної діяльності системи державного управління, виникає як функція стратегічного управління, що конкретизує та репрезентує вироблення стратегії. Стратегічне планування є не лише функцією, а й інструментом регулювання тенденцій освітнього розвитку в умовах динамічних змін, системою інститутів, механізмів та інструментів державного управління освітою. У його межах відбувається поєднання процесів цілепокладання та практично-ресурсного забезпечення управлінської діяльності, спрямованої на досягнення цілей освітнього розвитку в умовах наявності ризиків системних змін і необхідності кризового регулювання. Стратегічне планування розглядається у контексті реформи галузі як одного із стратегічних напрямів усього процесу державотворення у нашій країні, як механізму ефективного здійснення модернізації у зазначеній царині. Системні освітні реформи як стратегія галузевого розвитку означають і необхідність становлення нової, також інноваційної і принципово іншої за структурою, системи державного управління освітою. На рівні загальних засад методології найбільше значення має синтез інноваційно-синергетичної та системної методології, що орієнтує на поліаспектне дослідження стратегічного планування в освіті у взаємозв'язку усіх чинників та складників як на структурно-функціональному, так і просторовому рівні з розумінням невизначеності та динамізму соціокультурного контексту, що зумовлено використанням концептуальних засад сценарного планування, зокрема методу форсайту. На перше місце висувається дослідницький інструментарій, пов'язаний з моделюванням та проектуванням освітніх процесів, що може бути здійснено на різних концептуальних рівнях стратегічного планування освітнього розвитку. Результатом такого підходу є становлення цілісної системи державного управління інноваційною стратегією розвитку галузі, що функціонує на базі модельного комплексу стратегічного планування та управління.

Ключові слова: державне управління, форсайт, стратегічне планування, освіта, модернізація, модель управління.

V. V. Sychenko, M. M. Khytko, M. A. Khytko. Use of foresight for strategic planning of educational development in the conditions of its systemic changes

Strategic planning in education is one of the aspects of the strategic activity of the public administration system, it emerges as a function of strategic management, which specifies and represents the development of the strategy. Strategic planning is not only a function, but also a tool for regulating the trends of educational development in the conditions of dynamic changes, the system of institutions, mechanisms and instruments of public education management. Within its boundaries, there is a combination of goal-setting processes and practical resource support for management activities aimed at achieving educational development goals in the face of risks of systemic change and the need for crisis management. Strategic planning is considered in the context of industry reforms as one of the strategic directions of the entire process of state-building in our country, as a mechanism for effective implementation of modernization in this field. Systemic educational reforms as a sectoral development strategy mean that there is a need to become new, also innovative and fundamentally different in structure of the system of public administration of education. At the level of general principles of the methodology, synthesis of innovation-synergetic and system methodology is of the greatest importance, which focuses on the poly-aspect study of strategic planning in education in the interrelation of all factors and components both at the structural-functional and spatial level with the understanding of uncertainty and dynamism, which necessitates the use of conceptual bases for scenario planning, in particular the foresight method. The first is research tools related to the modeling and design of educational processes, which can be implemented at different conceptual levels of strategic planning for educational development. The result of this approach is to develop a comprehensive public administration system with an innovative industry development strategy that operates on the basis of a model complex of strategic planning and management.

Key words: public administration, foresight, strategic planning, education, modernization; management model.

Постановка проблеми. Враховуючи сучасні світові тенденції державного управління розвитком національних систем освіти та потреб українського суспільства в радикальному реформуванні галузі у напрямі максимізації її внеску до вирішення завдань переходу на інноваційну модель розвитку, постає проблема використання найбільш ефективних технологій державного стратегічного планування як механізму модернізації освіти у контексті потреб українського суспільства. На перше місце висувається дослідницький інструментарій, пов'язаний із моделюванням та проектуванням освітніх процесів, що може бути здійснено на різних концептуальних рівнях стратегічного планування освітнього розвитку. Форсайт є одним із таких управлінських інструментів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Використання форсайту у системі державного управління останнім часом активно досліджується у роботах вітчизняних та зарубіжних авторів, зокрема, Н. Гапоненка, М. Корсака, А. Сурдо, М. Цедік та інших. Наявні також дослідження форсайту у соціальній та освітній сфері, де слід відмітити праці Н.А. Похресника, О. Рудакевич, В. Біскуп. Дослідники відзначають високу ефективність форсайту як інструментарію планування інноваційних змін у різних соціальних системах та інститутах. Разом з тим недостатньо дослідженим є використання форсайту як інструментарію державного управління освітою в умовах системних модернізаційних змін.

Мета дослідження – визначення особливостей використання форсайту як інструментарію державного управління освітніми змінами.

Виклад основного матеріалу. Значущість розуміння трансформацій стратегічного характеру для управління освітнім розвитком чи не найкраще розкрив канадський дослідник М. Фуллан. Управління змінами з розумінням тенденцій соціального розвитку визначає успішність сучасної освіти [10, с. 14]. Методологія стратегічного планування освітніх трансформацій з використанням концепції М. Фуллана зводиться до такого (в авторському формулюванні це «8 уроків змін») [10, с. 50]:

1. Чим складніша зміна, тим менше ми можемо на неї впливати. Інновації є каталізаторами для прийняття рішень конкретними людьми, тому планування має бути орієнтоване не на самі події, а на людей, що до них причетні [10, с. 54].

2. Планування здійснюється стосовно таких системних процесів, які є тотально невизначеними, відтак схоже «на сплановану подорож у нерозвідані води у дірявому човні з неслухняною командою» [10, с. 55].

3. У будь-якому сценарії, що стосується планування освітніх інновацій, основна увага має приділятися проблемам. Вони є рушійною силою, змістом стратегічного планування. Відповідно, мають застосовуватися технології виявлення і вирішення проблем (наприклад, worry-list – перелік перешкод). Успішність у плануванні та досягненні запланованих результатів – це успішність у подоланні труднощів, а не їх униканні. Отже, потрібно використовувати як позитивний інструментарій планування невизначеності, хаосу, конкуренції, нон-коформізму, конфлікту.

4. Стратегічне планування в сучасній освіті – це неперервний процес, що має динамічно-мінливий і консенсусно-суб'єктний характер. Останнє особливо важливо у мінливому середовищі освітніх змін, оскільки творча співпраця виступає чи не основною умовою успіху в умовах необхідності постійного коригування шляхів досягнення стратегічних цілей. Надзвичайно великого значення набуває застосування експериментальних моделей чи пілотних проектів для забезпечення якості стратегічного планування.

5. Індивідуальне та загальне мають бути у динамічній рівновазі у процесі стратегічного планування розвитку освіти. Цілі стратегічного розвитку освіти мають концентруватися на розвитку різноманітностей і поєднання протилежностей. Саме це забезпечує розвиток освіти в умовах мінливого і безмежно плюралістичного суспільства.

6. Подібним же чином планування освітніх інновацій має поєднувати централізацію та децентралізацію, доповнюючи ситуацію безальтернативності, коли освітні керівники прагнуть негайних результатів, ініціативою знизу для врахування всього різноманіття освітніх змін та соціальних чинників, що їх зумовлюють.

7. Успіх стратегічного планування освітнього розвитку можливий лише з урахуванням усієї системи організаційних зв'язків.

8. Вирішальне значення для стратегічного планування має інноваційність суб'єктів, що здійснюють їх розробку та реалізацію.

Таке масштабне розуміння стратегічних змін вимагає застосування системної методології у її інноваційно-синергетичному розумінні, що орієнтує на поліаспектну інтерпретацію стратегічного планування в освіті у взаємозв'язку усіх чинників та складників як на структурно-функціональному, так і просторовому рівні з визнанням невизначеності соціокультурного контексту. Концептуальні засади сучасних підходів до стратегічного планування в освіті включають визначення базових положень і настанов, які у своїй цілісності дозволяють використовувати необхідний науковий інструментарій та задають основні орієнтири і напрями наукового аналізу [11, с. 126]. Основним орієнтиром концептуальних засад є кінцевий результат, який визначається завданнями оптимізації процесу стратегічного планування у межах державного управління системою освіти.

На відміну від традиційної, сучасна інноваційна методологія аналізу стратегічного планування в освіті також включає проблематику орієнтирів-аттракторів та наявних концептуально-проблемних обмежень. У пер-

шому разі йдеться про орієнтацію на практичні рекомендації щодо оптимізації процесу стратегічного планування в освіті. У другому разі постулюється концептуальна лінія дослідження на основі мети, завдань, предмету, які окреслюють змістовні рамки аналізу стратегічного планування. Йдеться насамперед про державно-управлінський вимір проблеми у межах дисциплінарного аналізу феномена стратегічного планування в освіті. Конкретні методи та інструментарій дослідження є репрезентацією його методології і концептуальних засад і, відповідно, індивідуально адаптуються до його проблемного поля як недостатньо досліджені аспекти проблеми у межах специфіки процесу стратегічного управління в галузі. Результати застосування зазначеної методології проگرامують розробку концепції та практичних рекомендацій щодо застосування принципів стратегічного планування в освіті, побудову моделі такого планування та розробку практичних рекомендацій щодо її використання у процесі здійснення інноваційних змін.

У теоретичному плані основна спрямованість аналізу стратегічного планування в освіті визначається характером освітньої та управлінської діяльності в епоху постмодерну і, відповідно, постмодерністськими методологічними настановами [6, с. 69]. Пост-концептуалізм, постнекласична раціональність, постмодернізм – це методології, які сьогодні є найбільш вживаними і відображають радикальні зміни, пов'язані зі становленням нового об'єкта науки, сформованого у процесі інформатизації як гіперреальність чи гіпертекст. Це прямо впливає і на розуміння змін в освіті як інформаційно-медіальних процесів, і на інтерпретацію стратегії розвитку освіти як комунікативного простору [1, с. 24]. Відповідно, сьогодні освітні процеси вже вивчаються як поєднання реальних та віртуальних змін у межах пост-постмодерністського суспільства, що визначає абсолютно новий соціальний фон стратегічного планування в галузі.

Головна мета нового простору освітньої діяльності – це створення нового інтерактивного освітнього середовища з домінуванням інтересів споживача освітніх послуг. У розвинених країнах освіта все більше переміщується у медіапростір з формуванням хмарних шкіл та дистанційного навчання на базі MOOC-платформ (MOOC – Масовий відкритий онлайн-курс). У межах довгострокових інтернет-проектів Coursera, MIT Open Courseware, EdX, Udacity, UMass Boston Open Courseware, FutureLearn і багатьох інших. У 2014 р. на сайті OpenCourseWare було опубліковано 2 250 курсів, а кількість переглядів сторінок досягла мільярда [14]. Формування так званої «електронної освіти» створює принципово нову ситуацію для стратегічного планування освітньої діяльності. Рух Courseware набуває дійсно інституційного виміру, трансформуючи освітню галузь на засадах відмови від класно-урочної системи та культурно-транслюючої функції педагогів і переорієнтації освітньої діяльності на гнучкі просторово-часові засади, зручні для її суб'єктів. Освіта стає не лише набагато більш адаптованою до потреб її споживачів, а й стає гіперіндивідуалізованою завдяки можливостям електронного освітнього простору. «Інтернет речей» поступово виводить людину за межі системи жорсткої каузальності, відповідно, стратегічне планування та прогнозування освітнього розвитку не може ані здійснюватися, ані досліджуватися на основі методології класичної раціональності. І теоретики, і практики управління вказують на відсутність надійного інструментарію аналізу тенденцій розвитку освіти навіть на основі використання надсучасних комп'ютерних технологій визначення сценаріїв розвитку у вигляді спектру ймовірних альтернатив.

За таких умов чи не найбільш поширеним та відомим методом дослідження та здійснення сценарного прогнозування і планування у процесі забезпечення стратегічного розвитку сучасної освіти є так званий метод «форсайт-технології». Його переваги полягають у наявності змістовно-процесуального зв'язку з наявними практиками галузевого стратегічного планування, спрямованості на визначення освітніх проблем у довгостроковій перспективі, інструментарію забезпечення високої ефективності державного управління освітньою сферою. Як сценарна модель форсайт дає не реалістичний опис майбутнього стану освітньої галузі, а спектр найбільш вірогідних напрямів її можливого розвитку. Вітчизняний дослідник В. Шедяков вказує: «Форсайт-програми забезпечують інтенсивне знаходження рішень і продуктивно працюють у конкретних умовах. Відповідно, ефективність їх застосування передбачає зважений облік реально діючих сил і протиріч, застосування протоколів досягнення та реалізації консенсусу» [13, с. 123].

У зв'язку з цим його слід вважати достатньо ефективною концептуальною основою поєднання сценарного планування, найбільш ймовірного прогнозування та індикативного планування з виходом на ефективне державне управління стратегічним освітнім розвитком в умовах невизначеності та інноваційних перетворень. Поєднання управління, планування, прогнозування, моделювання у межах форсайту відкриває можливість забезпечити раціональне підґрунтя для стратегічних рішень органів державної влади стосовно освітніх реформ [6, с. 77–78]. Об'єднані у його межах методології «вживаються на систематичній основі як зусилля з дослідження довгострокових перспектив розвитку з метою виявлення стратегічних галузей наукових досліджень і нових технологій, що зароджуються, які з високим ступенем ймовірності принесуть значний економічний і соціальний ефект» [2, с. 12]. Вітчизняний дослідник А. Похресник пропонує використання синергетично-форсайтного підходу для стратегічного планування модернізації вітчизняної освіти в умовах глобалізації та інформатизації, що є основою «застосування методу планування, який уможливує погляд «за горизонт» в технологічній сфері» [7, с. 54].

Сьогодні, по суті, лише методологія форсайту дає можливість розробки довгострокових (на період до 30 років) стратегій освітнього розвитку на основі поєднання цілей та інтересів різноманітних освітніх суб'єктів, забезпечення конвергентності їх мислення і розуміння ситуації. Метод форсайту вже достатньо широко використовується вітчизняними фахівцями із середньострокового та довгострокового стратегічного планування соціально-економічного розвитку країни [9].

Проте у період швидких трансформацій важливо не тільки використовувати потенціал освітніх суб'єктів, але і формувати інтегруючу їх зусилля основу стратегічного планування, орієнтовану на процеси самоорганізації та саморегулювання. Форсайт допомагає цьому, покращуючи якість стратегічного планування та розуміння перспектив освітнього розвитку. Вітчизняні фахівці цілком аргументовано інтерпретують методологію форсайту як ефективний засіб державного управління на різних рівнях [12].

У зв'язку з цим доцільно виділити такі важливі характеристики форсайту, як методології стратегічного планування:

1. Принципове розуміння стратегії розвитку освіти є потенційно різновекторним, відповідно, у процесі стратегічного планування потрібно виявляти різні перспективи розвитку.

2. Орієнтація на створення інтегрованих змістовно-ціннісних засад діяльності освітніх суб'єктів у процесі стратегічного планування.

3. Основою діяльності освітніх суб'єктів має бути цілісна стратегія як підстава розробки практичних механізмів впливу на процес майбутнього розвитку освіти.

4. Потрібно поєднувати стратегічне розуміння майбутнього та реалізацію конкретних освітніх проектів, що його наближають, сьогодні.

5. Стратегічне планування має бути інтерактивним з постійним інформаційним обміном та взаємодією всіх освітніх суб'єктів.

6. Майбутнє формується діями всіх освітніх суб'єктів, тому стратегічне планування мають здійснювати вони всі таким чином, щоб їх діяльність щодо реалізації стратегії і була основним чинником формування майбутнього освіти.

7. Основним елементом інноваційного стратегічного планування є стратегічне розуміння перспектив галузевого розвитку у контексті взаємодії освітніх суб'єктів, на основі чого діє механізм формування стійких мережних зв'язків, що також сприяє інтеграції стратегічних планів у мережний простір буття освітніх суб'єктів.

Інформатизація, глобалізація, становлення мережної комунікації створюють ситуацію, коли процес стратегічного планування освітнім розвитком може здійснюватися з орієнтацією на різноманітні інноваційні методи за збереження єдиних стратегічних цілей. Саме це визначає доцільність визначення стратегії на альтернативній основі і використання адекватних для цього методологій. Фахівці зі стратегічного планування освітнього розвитку України сьогодні активно використовують світовий досвід у досліджуваній царині для обґрунтування перспектив розвитку вітчизняної освіти [5]. Сама освіта при цьому інтерпретується як складна та водночас адаптивна та інноваційно-відкрита система, що характеризується комплексом синергетичних властивостей, таких як відкритість щодо використання ресурсів, взаємовплив станів її розвитку у минулому, теперішньому та майбутньому, наявність механізмів та внутрішніх інтенцій до саморегулювання проблемних ситуацій, наявність потенціалу стійкості та сталого розвитку тощо [3, с. 6].

Враховується і суб'єктний вимір стратегічного планування в освіті, оскільки форсайт дає можливість визначати стратегічні перспективи галузі на основі компромісного поєднання цілей та інтересів усіх освітніх суб'єктів. «Нові виклики детермінують розробку дієвих механізмів передбачення безконфліктних способів розвитку соціального життя, зокрема, застосування методології форсайту – конструювання бажаних сценаріїв майбутнього та розробку ефективних інструментів уникнення деструктивних форм взаємодії між агентами суспільного загалу» [8 с. 77]. Міжсуб'єктна взаємодія є надзвичайно важливою за таких умов через бюрократичну протидію новому. При цьому сам процес стратегічного цілепокладання в управлінні освітнім розвитком визначається суб'єктивними чинниками, пов'язаними з наявністю інструментарію усвідомлення й артикулювання суб'єктних інтересів, з одного боку, а з іншого – з науковим обґрунтуванням їх об'єктивного змісту за допомогою науково-пізнавальних процедур.

Також слід звернути увагу на інноваційний характер форсайту як дослідницької методології та управлінської моделі, оскільки він орієнтує на постійне врахування процесу змін і, відповідно, розширення горизонту стратегічного планування з використанням індуктивних методів, які забезпечують постійний зв'язок управління з розвитком його об'єкта. Дослідники підкреслюють інтегруючий характер методології форсайт, яка «включає в себе десятки традиційних і досить нових експертних методів, в числі яких метод Дельфі, SWOT-аналіз, мозковий штурм, побудова сценаріїв, технологічні дорожні карти, формування експертних панелей і дерева релевантності. <...> Використання форсайту дозволяє врахувати інноваційні процеси, виявити найбільш гострі проблеми довгострокового характеру, оцінити довгострокові перспективи та можливі варіанти соціально-економічного розвитку» [4, с. 244].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Всі інноваційні процеси як пріоритетний мають освітньо-науковий складник, який може формуватися лише на основі цілісної довгострокової державної освітньої стратегії. На рівні загальних засад найбільше значення має синтез інноваційно-синергетичної та системної методології, яка репрезентується у концепціях сценарного планування і насамперед форсайту, що забезпечує суб'єктну переорієнтацію стратегічного планування у галузі. Методологія форсайту виступає інструментом підпорядкування розвитку освіти цілям державного розвитку, інтересам суб'єктів, що забезпечує його пріоритетність у системі державного управління освітою в сучасних умовах. Як інструментарій форсайт є ефективним механізмом вирішення і внутрішніх проблем вітчизняної освіти, будучи одним із механізмів галузевого стратегічного управління. Відповідно, головним напрямом подальших наукових досліджень має стати розробка практичних моделей упровадження форсайту на різних рівнях державного управління освітньою діяльністю.

Список використаних джерел:

1. Братаніч Б.В. Бутгевий вимір медіа-освітнього простору. *Грані*. 2014. № 9. С. 23–26.
2. Гапоненко Н.В. Форсайт. Теория. Методология. Опыт. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2008. 239 с.
3. Дроздов Г.О. Инновационная система формирования стратегических целей. *Журнал экономических реформ*. 2017. № 4 (28). С. 6–10.
4. Корсак М. М., Сурдо А. П. Применение метода форсайт в прогнозировании социально-экономического развития. *Вісник Харківського національного технічного ун-ту сільського господарства ім. П. Василенка*. 2018. Вип. 191. С. 244–254.
5. Луценко Н.Л. Форсайт-прогнозування розвитку вищої освіти: світовий досвід і актуальність для України. *Бізнес Інформ*. 2017. № 12. С. 239–243.
6. Мариносьян Т.Э. Образование и прогнозирование в образовании в эпоху пост-пост. *Философские науки*. 2016. № 11. С. 69–81.
7. Похресник А. Синергетично-форсайтні підходи до змін національної вищої освіти. *Вища освіта України*. 2014. № 1. С. 54–59.
8. Рудакевич О.М., Біскуп В.С. Особливості використання форсайту в передбаченні та розв'язанні проблем у соціальній сфері. *Соціологічні студії*. 2015. № 2. С. 77–83.
9. Форсайт та побудова стратегії соціально-економічного розвитку України на середньостроковому (до 2020 року) і довгостроковому (до 2030 року) часових горизонтах: [проект] / [наук. керівник проекту М.З. Згуровський ; виконавці проекту: Артеменко Л.П. та ін.] ; Міжнар. рада з науки [та ін.]. Київ : НТУУ «КПІ», 2016. 180 с.
10. Фуллан Майкл. Сила змін: Вимірювання глибини освітніх реформ: Пер. з англ. Львів : Літопис, 2000. 269 с.
11. Хитько М.М. Управлінський вимір стратегічного планування в освіті. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 17. С. 124–129.
12. Цедік М.Г. Розвиток регіонального форсайту як засобу територіального управління : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. ; Акад. муніцип. упр. Київ, 2016. 20 с.
13. Шедяков В.Є. Діапазон використання аналізу в процесі суспільного Форсайту. *Формування ринк. відносин в Україні: зб. наук. пр.* 2018. № 7/8. С. 123–131.
14. OpenCourseWare. Massachusetts Institute of Technology. URL: <http://ocw.mit.edu/about/our-history/> (дата звернення: 12.03.2020).

References:

1. Bratanich B.V. (2014) "An essential dimension of the media-educational space". *Hrani*. vol. 9, pp. 23–26, Ukraine.
2. Haponenko N.V. (2008), "Forsythe. Theory. Methodology. Experience". YuNYTY-DANA. Moscow. Russia.
3. Drozdov H.O. (2017) "An innovative system of strategic goals formation" *Chasopys ekonomichnykh reform*. vol. 4 (28), pp. 6–10. Russia.
4. Korsak M.M., Surdo A.P. (2018), "Application of the foresight method in forecasting socio-economic development", *Visn. Kharkiv. nats. tekhn. un-tu sil. hosp-va im. P. Vasylenka*, vol. 191. pp. 244–254. Ukraine.
5. Lutsenko N.L. (2017) "Foresight forecasting of higher education development: world experience and relevance for Ukraine", *Biznes Inform*, vol. 12, pp. 239–243. Ukraine.
6. Marynosian T.E. (2016). "Education and forecasting in post-post education". *Fylosofskye nauky*. vol. 11, pp. 69–81. Russia.
7. Pokhresnyk A. (2014), "Synergetic foresight approaches to changes in national higher education". *Vyshcha osvita Ukrainy*. vol. 1, pp. 54–59, Ukraine.

8. Rudakevych O.M., Biskup V.S. (2015). "Features of the use of foresight in predicting and solving problems in the social sphere". *Sotsiol. Studii*. vol. 2. pp. 77–83. Ukraine.
9. "Foresight and development of the strategy of socio-economic development of Ukraine in the medium-term (until 2020) and long-term (until 2030) time horizons" (2016), (nauk. kerivnyk proektu M.Z. Zghurovskyi ; vykonavtsi proektu: Artemenko L. P. ta in.). NTUU "KPI", Kyiv, Ukraine.
10. Fullan Maikl (2000), "The power of change: Measuring the depth of educational reform", Litopys, Lviv, Ukraine.
11. Khytko M.M. (2018), "Managerial dimension of strategic planning in education" *Investytsii: praktyka ta dosvid*. Vol. 17. pp. 124–129. Ukraine.
12. Tsedik M.H. (2016), "Development of regional foresight as a means of territorial governance : abstract. diss. ... Cand. of sciences from the state. Management". *Akad. munitsyp. upr.* Kyiv. Ukraine.
13. Shediakov V.Ye. (2018) "The range of use of analysis in the process of public Forsythe". *Formuvannia rynk. vidnosyn v Ukraini: zb. nauk. pr.*, vol. 7/8, pp. 123–131. Ukraine.
14. "OpenCourseWare. Massachusetts Institute of Technology". Available at: <http://ocw.mit.edu/about/our-history/> (Accessed: 12.03.2020), USA.

Г. Т. Терешкевич (сестра Діогена),
кандидат наук із державного управління, доцент,
доцент кафедри філософії та економіки Львівського
національного медичного університету імені Данила
Галицького, докторант кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту Національної академії
державного управління при Президентіві України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я НА ЗАСАДАХ БІОЕТИКИ

Демографічна ситуація в Україні змушує органи публічного управління замислитись над проблемою цінності та гідності людського життя.

Завданням біоетики є підняти на вищий ступінь етико-моральні вимоги, зокрема духовний рівень медпрацівників, та узгодити чинні законодавчі акти в галузі охорони здоров'я із її засадами.

Пропонована стаття є спробою ліквідувати прогалину щодо нормативно-правового забезпечення реформування системи охорони здоров'я на цінностях і засадах біоетики.

Багато визначень, якими послуговується законодавство України, є умовними, недосконалими і суперечними з позиції біоетики.

Метою публікації є науково-теоретичне обґрунтування необхідності нормативно-правового забезпечення реформування системи охорони здоров'я на цінностях і засадах біоетики, що слугуватиме інтересам людини її гідності та неповторної цінності.

Відсутність у законодавстві узгодженості норм щодо початку життя людини породжує плюралізм трактувань, що є суттєвим недоліком в правовому полі, адже цей момент стосується невід'ємного права людини на життя. Законодавство має бути узгоджене із мораллю.

Засада неприпустимості дискримінації в ім'я рівної гідності всіх людських істот має торкатися всіх періодів людського існування від моменту запліднення до природної смерті, охоплюючи особливі етапи: початковий, страждання та вмирання.

Необхідно забезпечити нормативно-правове забезпечення реформування системи охорони здоров'я на цінностях і засадах біоетики, що слугуватиме інтересам людської особи як найвищої цінності серед усіх творинь на Землі.

Органам публічного управління необхідно залучити соціальні інституції, які представлені авторитетними фахівцями з біоетики, вченими, лікарями, громадськими активістами, за яких нормативно-правове забезпечення реформування системи охорони здоров'я буде безпечним і корисним для всього суспільства.

Публічним управлінням варто розробити заходи щодо впровадження в систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців викладання засад біоетики.

Ключові слова: органи публічного управління, реформування системи охорони, нормативно-правове забезпечення, Основи законодавства України про охорону здоров'я, Конституція України, засади біоетики, невід'ємне право людини на життя, цінність та гідність людського життя.

H. T. Tereshkevych. Legal provision of health care system reform based on the bioethics

Demographic situation in Ukraine makes public authorities to think about the problem of the value and dignity of human life.

The task of bioethics is to raise ethical and moral requirements to higher level, including the spiritual level of health care workers, and to harmonize the existing health legislation with its principles.

The proposed article is an attempt to eliminate the gap in regulatory improvement of the health care system on values and principles of bioethics.

There are a lot of definitions served by Ukrainian law are contingent, imperfect, and contrary to bioethics.

The purpose of the publication is to provide a scientific and theoretical substantiation of the necessity of normative and legal improvement of the health care system on values and principles of bioethics, which will serve the interests of a person, his dignity and unique value.

The absence of coherence in the legislation gives rise to pluralism of interpretations about the beginning of a person's life, which is significant drawback in the legal field, since this point concerns the inalienable human right to life. Legislation must be consistent with morality.

The basis of inadmissibility of discrimination in the name of equal dignity of all human beings may concern all periods of human existence from the moment of fertilization to natural death, covering special stages: initial, suffering and dying.

Public practitioners need to ensure regulatory and legal improvement of the health care system on values and principles of bioethics, which will serve the interests of a human being as the highest value among all creations on Earth.

Public administration bodies need to involve social institutions, which are represented by reputable bioethics experts, scientists, doctors, public activists, with the help of which the regulatory support for health care reform will be safe and beneficial for the whole society.

Public managers should elaborate measures and implement fundamentals of bioethics into the system of training, retraining and advanced training of public employees.

Key words: public administration, reform of the health care system, regulatory support, the Basics of Ukrainian legislation of health care, the Constitution of Ukraine, principles of bioethics, inalienable human right to life, value and dignity of human life.

Постановка проблеми. Демографічна криза в Україні спонукає органи публічного управління замислитись над проблемою цінності та гідності життя людини. Ситуація в Україні характеризується низькою народжуваністю, високим рівнем загальної та дитячої смертності, невеликою тривалістю активного періоду життя людини, поширенням бездітності, високим рівнем мертвонароджуваних дітей, зменшенням чисельності населення, та, особливо, абортами, за кількістю яких Україна посідає одне з перших місць у світі.

Багато визначень, якими послуговується законодавство України, є дуже умовними, недосконалими і суперечними з точки зору біоетики.

Відсутність у законодавстві узгодженості норм щодо початку життя людини породжує плюралізм трактувань, що є суттєвим недоліком в цілому правовому полі, адже цей момент полягає в набуванні людиною невід'ємного права на життя.

Людська особа реалізується у своїй цілісності, розумності, свободі і відповідальності, етичності та основному праві на життя.

Завданням біоетики є підняти на вищий щабель етичні і моральні норми, зокрема духовний рівень медпрацівників, а також узгодити чинні законодавчі акти в галузі охорони здоров'я із засадами біоетики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останніми роками вивченню питань нормативно-правового забезпечення реформування системи охорони здоров'я приділяється увага як із боку представників наукової громадськості, так і практиків. Серед українських дослідників, які вивчали цю проблему, слід виділити: М. Білинську, В. Гошовську, П. Ворону, Л. Даниленко, Н. Назар, Л. Пашко, П. Шевчука та інших, а серед зарубіжних науковців – Ф. Д'Агостіно, Н. Блезкуес, Е. Згреча, М. Казіні, Г. Келсен, С. Котта, Д. Росс та інших. Однак питання нормативно-правового забезпечення реформування системи охорони здоров'я на цінностях і засадах біоетики, на жаль, залишилися поза увагою наукової спільноти. Пропонована стаття є спробою ліквідувати цю прогалину в дослідженні проблем ставлення до людського життя на всіх його етапах існування та проявах.

Мета статті. Метою цієї публікації є науково-теоретичне обґрунтування необхідності нормативно-правового забезпечення реформування системи охорони здоров'я на цінностях і засадах біоетики, що слугуватиме інтересам людини, її гідності та неповторної цінності.

Виклад основного матеріалу. Фундаментальні цінності особи мають бути захищені не лише морально, а й юридично: йдеться про людські цінності, ыз приводу яких міжнародні трибунали і національні конституції повинні зайняти чітку позицію. Тут виникає проблема відносин між етикою і правом, між моральним і цивільним законом [1, с. 675–691].

Одвічна філософська дискусія про відносини між цивільним законом і законом моральним сьогодні є важливим викликом для демократичного суспільства.

Ще св. Тома Аквінський наголошував на тому, що аж ніяк не вся сфера моралі може бути оповита правом. Закон, утім, не може обґрунтовувати мораль, у ліпшому разі він може визнати її вимоги. Тому не слід прагнути етичної держави, яка б вирішувала, що є добро і що – зло. Однак фундаментальні цінності, необхідні для гарантування загального блага, мають бути захищені також законом. І тому якщо закон не захищає благо, необхідне для спільного проживання людей і загального добробуту (як, скажімо, закони, що допускають аборт), цей закон не є законом, а отже, можливою є відмова від його виконання за велінням совісті, і закон потрібно змінити.

Існує фундаментальне право на життя поодинокого живого створіння, яке вже народилось чи має з'явитися на світ. Необхідна медична допомога, що є основним етичним реквізитом, тому що служить захисту загального блага. Це не якийсь «етичний мінімум», бо йдеться аж ніяк не про малі речі, а про загальне благо, яке потрібно захищати в інтересах усіх.

У сучасному плюралістичному суспільстві з огляду на цілу низку причин, а особливо внаслідок виникнення біоетичного мислення і поставлених ним проблем, що торкаються сфери закону, чимраз очевиднішою стає необхідність прояснення аксіологічних основ права для того, щоб зробити більш визначеними і явними невід'ємні права людини, які санкціоновані законом, повинні спрямувати поведінку людини у випадку морального вибору, до якого залучені науки про життя і здоров'я.

У панівній культурі розщеплення бінома «істина–свобода», як це не парадоксально, чимраз ускладнює ефективний захист людського життя державними структурами і сприяє появі витончених форм тиранії, за яких купка людей може вирішувати долю багатьох інших.

Минуло вже не так мало часу відтоді, як закони про штучний аборт, чинні в багатьох західних країнах, перетворили поняття «злочин» у «право», яке узаконює зловживання владою сильніших стосовно життя слабших і невинних [2, п. 11].

Ця заплутана юридична ситуація, за якої цінність людського життя піднімається й опускається за шкалою цінностей, наче якийсь суб'єктивний інтерес є наслідком етичного релятивізму і юридичного позитивізму, що перетворили теорію розрізнення права і моралі на теорію радикального поділу цих двох понять [3, с. 30].

У сучасних юридичних дискусіях часто можна почути про аморальність права. Урешті-решт, така думка призводить до концепції права, яка відтинає від себе будь-який критерій справедливості і загального блага [4, с. 32].

Дедалі більше авторів пропонують теорії етичного мінімуму, що залишають простір для моралі, але лише в тих межах, у яких мораль визнає абсолютний примат права і які спираються на моделі юридичних принципів, визнаних і санкціонованих міжнародними деклараціями прав людини. Там, де цього немає, мораль обмежується уявою окремих індивідів, без будь-якого юридичного «забезпечення» на колективному рівні [5, с. 230].

Згідно із цією доктриною право має залежати не від істини, а радше від акта нормативної волі того, хто при владі (юридичний позитивізм) [6, с. 33].

Наслідки такої настанови суттєво впливають як на юридичну, так і на політичну систему. Справді, з одного боку, із права викидається його власний етичний зміст, і замість того, щоби вести до пошуку істини для досягнення загального блага, воно зводиться до простого процедурного механізму пошуку згоди. З іншого боку, демократична система, яка в ідеалі має бути дієвим «механізмом» захисту прав кожного індивіда на будь-якій стадії і за будь-яких умов його існування, стає «метою», яка служить для збереження інтересів більшості.

Сучасне поняття демократії має характеризуватися не так своїми формальними механізмами, що було власне моделі демократії минулого століття, як особливою пошаною індивідуальних прав і захистом гідності людської особи [7, с. 46]. Саме така демократія може називатися правовою державою, у якій сама правляча влада обмежена законами, що спрямовані на захист індивіда, санкціоновані основними принципами конституції, якими не може маніпулювати навіть більшість тих, хто знаходиться при владі.

Справжня демократія субстанційна [8, с. 406], і її цінність зростає чи зменшується разом із цінностями, які вона втілює і розвиває. Фундаментальними і невід'ємними цінностями в даному разі є гідність кожної особи, пошана її невідчужуваних і неприменшуваних прав, а також визнання загального блага як мети і регулюючого критерію політичного життя. Тому для розвитку суспільства і здорової демократії необхідне нове осмислення людських і моральних цінностей, екзистенціальних і природних, що впливають із самого життя людської істоти та виражають і захищають гідність людської особи, – цінностей, які з огляду на це жоден індивід, жодна більшість і жодна держава не можуть ані створити, ані змінити чи зруйнувати, але повинні лише визнавати, поважати і розвивати.

Вже досить давно в юридичному світі відчувається потреба в поясненні етико-аксіологічного аспекту права і в дослідженні не так його джерел, як його основ шляхом повернення до тих об'єктивних і універсальних цінностей, які нормативно підтримують його і ґрунтуються на онтологічній структурі людини як особи [9, с. 194].

Таким чином, конституції покликані захищати фундаментальні права особи, які необхідні для гарантування упорядкованого спільного проживання громадян і для самої можливості існування їх соціального життя. Тому той конституційний мінімум має бути закріплений у конституції кожної держави, бо він є необхідним елементом самого існування будь-якого людського суспільства.

Тому від законодавця вимагається не створювати наново, а радше осмислювати потреби людини, що живе в суспільстві, в пошуках не так згоди, як того об'єктивного морального закону, що «вписаний у серце кожної людини і є нормативною точкою відліку самого цивільного закону» [10, п. 70].

Лише на основі таких передумов право може знову віднайти свою істинну функцію, захищену від небезпек етичного релятивізму, який в історії дуже часто служив для виправдання свавілля політичних влад і поєднував справедливість і свободу з авторитаризмом і зловживанням, особливо стосовно найслабших. Енцикліка “*Evangelium Vitae*” («Євангеліє життя») папи Івана Павла II відкрито закликає законодавців поважати «істину права» і звертається до них із закликом сказати мужнє «ні» будь-якому насиллю над людським життям і будь-якому свавіллю стосовно нього [11, с. 25].

Біоетика привертає увагу, зокрема, до біологічного й антропологічного статусу ембріона людини, який від моменту запліднення має всі характеристики людської особистості: керувану особистим геномом свою власну проект-програму життя і людську гідність, що заслуговує пошани. Живий людський ембріон від моменту запліднення є людським суб'єктом з добре визначеною ідентичністю, який починає від цього моменту свій власний, безперервний, постійний і координований розвиток; має право на власне життя, і кожне втручання не на користь ембріона розглядається як дія, що порушує таке право [11, с. 319]. Біоетика стверджує, що кожне людське життя недоторкане з моменту запліднення до природної смерті (Богом призначеного відходу).

Як зазначила Наталя Назар, цивільний Кодекс України (від 16.01.2003 р. № 435-IV) у ч. 2 ст. 25 визначає цивільну правоздатність фізичної особи з моменту народження, що вже суперечить засадам біоетики. Таке визначення дитини в законодавстві тягне за собою в ч. 6 ст. 281 цього ж кодексу дозвіл на штучне переривання вагітності (аборт) [42; 12].

Згідно із цим Кодексом правовий статус дитини має особа до досягнення нею повноліття. Малолітньою вважається дитина до досягнення нею чотирнадцяти років (ст. 31 ч. 1). У Кодексі не вказується нижня межа дитинства [12].

Відповідно до ст. 115 Кримінального Кодексу України (від 05.04.2001 р. № 2341-III) «вагітність незалежно від її терміну є обтяжуючою обставиною вбивства жінки» [13]. Проте коли мова йде про аборт, правом зачаті дитини на життя нехтують. Тобто маємо прецедент, коли в одному випадку вбивство дитини в лоні матері є обтяжуючою обставиною під час винесення вироку, в іншому ж випадку ми послуговуємося таким самим вбивством, але вже називаючи його методом планування сім'ї, не несучи за цей вчинок жодного покарання чи відповідальності.

Єдиним шляхом подолання наявних суперечностей є узгодження цих законів у площині не лише з Конституцією, а, перш за все, із природним правом на життя кожної людини, незалежно від етапів чи проявів її існування. Необхідно в Україні узгодити нормативно-правові акти, які стосуються охорони життя та здоров'я людини, із засадами і цінностями біоетики.

Законодавство України в галузі охорони здоров'я згідно зі ст. 9 Основного закону України адаптується до відповідних міжнародних документів, якщо є згода на це Верховної Ради [14]. Через законодавство України імплементуються основні документи міжнародних організацій щодо дотримання норм і засад біоетики у практиці охорони здоров'я. Основою таких нормативних актів має бути законодавчо закріплене право людини на життя і пошану її гідності від моменту запліднення до природної смерті.

Логічним доповненням до Європейської конвенції прав людини (1950 р.) [15] та Європейської соціальної хартії (1961 р., попр. 1996 р.) [16] є Європейська конвенція «Про захист прав та гідності людини у зв'язку з використанням досягнень біології і медицини» (1997 р.) [17], яку підписала Україна разом із 35 державами, з них 28 держав її ратифікували, але Україна не ратифікувала цю конвенцію. Це означає, що законодавчі акти стосовно охорони життя і здоров'я повинні формуватися згідно з вимогами останньої Конвенції, заснованої на засадах біоетики.

Загальна декларація про біоетику та права людини, прийнята ЮНЕСКО (2005 р.) [18] офіційно на рівні цієї міжнародної організації, визнала біоетику як глобальну галузь знань, що потребує правового забезпечення і пріоритетної уваги від законодавців усіх країн світу. Загальна декларація про біоетику та права людини фактично стала першим універсальним джерелом міжнародного біоетичного права, в якому викладені основоположні принципи біоетики і яка підкреслила міжнародний глобальний характер біоетичних проблем.

Законодавство України про охорону здоров'я має базуватися на Конституції України, де однією з головних засад є забезпечення пріоритету загальнолюдських цінностей (ст. 3) [19].

Із позицій біоетики дозволене проведення досліджень на людині для прогресу медицини в різних галузях із дотриманням при цьому етичних норм [20]. Згідно із Законодавством про охорону здоров'я «в медичній практиці дозволене застосування медико-біологічних досліджень із суспільно-корисною метою за умови їх наукової обґрунтованості, переваги очікуваного успіху над ризиком спричинення небезпечних наслідків для життя. Забороняється проведення експериментів на хворих, ув'язнених, військовополонених, а також терапевтичного експерименту на людях, захворювання яких не має безпосереднього зв'язку з метою дослідження» (ст. 45) [21]. Рекомендація парламентської Асамблеї Ради Європи № 1046/1986 проголошує, що зародкам та ембріонам людини також властива людська гідність, тому за всіх умов слід ставитися до них із належною повагою, і будь-яке втручання в їх організм, навіть якщо вони нежиттєздатні, повинно бути заборонене (експерименти, взяття органів для трансплантації тощо) (п.10) [22]. Забезпечити це мають законодавчі органи кожної країни.

В Україні склалася критична демографічна ситуація, яка загрожує своїми наслідками майбутньому держави, адже рівень народжуваності не забезпечує природного відтворення населення. В Україні штучне «переривання вагітності» (аборт) дозволене законом, що морально неприпустимо. Операції штучного «переривання вагітності» виконуються в акредитованих закладах охорони здоров'я у випадку вагітності не більш ніж 12 тижнів за бажанням жінки (згідно із законодавством України про охорону здоров'я (ст. 50) [23] та Цивільним Кодексом України (ст. 281) [24]). Штучне «переривання вагітності» від 12 до 22 тижнів можливе лише за наявності у вагітної жінки відповідних показань (згідно із Законом № 997-V від 27.04.2007). Згідно із законом аборт можна здійснювати з метою врятування життя жінки, збереження її фізичного та психічного здоров'я, усунення вагітності у разі згвалтування або інцесту, із причини вад плоду та за власним бажанням жінки. Кримінальним кодексом України (ст. 134) передбачено покарання лише за незаконне проведення лікарем абортів; проведення абортів особою, що не має спеціальної медичної освіти; незаконне проведення абортів, що спричинило тривалий розлад здоров'я чи смерть. Примушування жінки до вчинення абортів, внаслідок якого він був проведений, спричиняє кримінальну відповідальність [25]. Із позицій біоетики аборт морально неприпустимий. Кожна людина

від моменту запліднення носить у собі «образ Бога», тому аборт є замахом на самого Бога. Жодні аргументи не можуть вести до знищення життя невинних створінь, бо ціна людського життя значно перевищує всі інші цінності. Закон має слугувати людині, а не знищувати невинне людське життя. Тому необхідно його змінити, взявши до уваги засади біоетики. Необхідно зі шкільних років виховувати відповідальність і пошану до життя, пропагувати засади біоетики.

Реальною небезпекою для життя людини є методи штучного запліднення [26], які суперечать гідності ембріонів, призводять до масового їх знищення, відкривають шляхи до схрещення людських і тваринних гамет, клонування, партеногенезу, що заслуговує на осуд [27, № 31]. Закон України про охорону здоров'я дозволяє штучне запліднення та імплантацію ембріона за умов наявності письмової згоди подружжя та при збереженні анонімності донора і лікарської таємниці (ст. 48) [28], що етично неприпустимо. Визнання за ембріоном статусу людини є питанням про саморозуміння людини, про відповідальність перед тим, хто з'являється на світ, про людські права на рівноправність і на недискримінацію.

Контрмірою допоміжних репродуктивних технологій є НаПроТехнології, що базуються на встановленні причин безпліддя та корекції розладів природних процесів, які спричинюють неплідність в організмі чоловіка та жінки і спрямовані на зачаття і виношування дитини, що передбачає сучасне медикаментозне та хірургічне лікування. Критерієм біоетичної дозволених Напротехнологій людини є подружній акт з едальною і розмножувальною функціями водночас; запліднення в живому організмі і допоміжна функція техніки. В основі лікування жіночого безпліддя лежить модель Крейттона – популярний у США метод спостереження за циклом жіночої плідності, що дозволяє об'єктивно оцінити гормональні зміни протягом циклу [29, с. 148].

НаПроТехнології – це етичний спосіб подолання проблеми неплідності. А також ці методи ефективніші та менш собівартісні в порівнянні з допоміжними репродуктивними технологіями, і вони мають набрати належного інформаційного забезпечення в Україні. Про це мають подбати публічні управління.

Сучасна медицина виконує трансплантації важливих органів і крові для збереження життя людини. В Україні був прийнятий спеціальний Закон «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людини» (№ 1007 – XIV / 16.07.1999). На зміну цьому закону вступив у дію з 01.01.2019 року Закон України «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині» (від 17.05.2018 № 2427-VIII) [30].

У відповідному Законі України існують суттєві етичні обмеження щодо трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів людини, взятих у людини чи у тварини. Хоча практика пересадження в медицині України дещо відстає від інших країн. Дія цього Закону не поширюється на ауто трансплантацію, імплантацію та трансплантацію статевих залоз, репродуктивних клітин та живих ембріонів.

Біоетика наголошує, що не можна трансплантувати головний мозок, гіпофіз і статеві залози, які визначають неповторність та ідентичність людини.

Донорами можуть бути тіла померлих [31], а також особи, які готові пожертвувати органи без значної шкоди для власного здоров'я та життя тим, хто в цьому має крайню потребу. Донорство розуміється як акт пожертви донора.

Закон «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині», який був прийнятий на зміну попередньому закону, зберіг статтю 19, згідно з якою фетотерапія здійснюється ембріональними тканинами й органами, отриманими з абортного матеріалу, що етично неприпустимо. Закон України містить таке формулювання: «Фетальні матеріали для трансплантації можуть надаватися в акредитованих відповідним чином установах, які проводять операції штучного «переривання вагітності» (аборти) з дотриманням належних умов, встановлених законодавством України» (ст. 19) [32]. Органи влади в Україні повинні протидіяти нелегальному бізнесу і торгівлі частинами ембріонів людини, які продаються за кордон. Конвенція про права дитини (прийнята ООН 1989 р.), яку ратифікувала Верховна Рада України 27 вересня 1991 р. (Постанова № 789-XII), захищає також права ненароджених [33]. Заборону на використання матеріалів, отриманих внаслідок абортів, ухвалив і Європейський Парламент. Згідно з Директивами 98/44/ Євросоюзу про правову охорону біотехнологічних винаходів (ст. 6) забороняється патентувати використання людських ембріонів у промислових чи комерційних цілях [34]. Попри те, в Україні ця медична технологія дозволена.

Певні спроби вплинути на хромосомну і генетичну спадковість людини за допомогою генетичних маніпуляцій, які не є терапевтичними, а націлені на продукування людських істот, відібраних щодо статі чи інших наперед визначених якостей, суперечать особистій гідності людини, її цілісності та ідентичності, тому вони жодним чином не можуть бути виправдані можливими корисними наслідками для людства) [35, п. 72].

У суспільстві ведуться гарячі дискусії із приводу потенційного ризику для здоров'я людини і довкілля широкого використання генетично-модифікованих організмів (ГМО). Основним принципом «Картахенського протоколу з біобезпеки» до Конвенції з біорозмаїтості, прийнятого в 2000 р. у Монреалі, є принцип застереження: держава, не порушуючи вимог СОТ, може відмовитися від ввезення на її територію ГМО, якщо вважає, що такі організми спричинять небезпеку) [36, с. 168].

Необхідно переглянути Закон «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» (2007 р.) [37], який регулює поведінку з ГМО

із забезпеченням біологічної і генетичної безпеки. Проте цей закон фактично легалізує систему широкого обігу в Україні генетично модифікованих організмів і продукції, отриманої з допомогою трансгенів.

14 грудня 2004 року Верховною Радою було прийнято Закон України «Про заборону репродуктивного клонування людини» (№ 2231-IV), який виходить із засад поваги до людини, визнання цінності особистості, необхідності захисту прав і свобод людини та недостатньої дослідженості біологічних і соціальних наслідків можливості клонування людини [38].

Етично неприпустимі: репродуктивне і так зване терапевтичне клонування людини та клонування клітин, що походять від ембріональних стовбурових клітин. Із позицій біоетики допустимо клонувати клітини, отримані від стовбурових клітин дорослої людини, проте вони можуть змінювати імунний стан організму людини-реципієнта і мати онкологічний ефект. Тому над удосконаленням цього процесу потрібно працювати. Оптимальним є клонування стовбурових клітин пуповинної крові, які є найбільш імунотолерантними, не викликають суттєвих змін в імунному статусі іншої людини та не провокують виникнення онкологічних захворювань. Правові аспекти використання пуповинної крові обов'язково повинні бути врегульовані на законодавчому рівні.

Закон України «Про лікарські засоби» 1996 р. (ст. 2) не узгоджується з Основним законом України (ст. 27) [39], бо згідно з ним «лікарські засоби – це речовини або їх суміші природного, синтетичного чи біотехнологічного походження, які застосовуються для запобігання вагітності, профілактики, діагностики та лікування захворювань людей або зміни стану і функцій організму» [40]. «Як може вважатися лікарським засобом речовина, виготовлена з метою вбити ненароджену дитину! У цивілізованому суспільстві такі речовини трактуються як хімічна чи бактеріологічна зброя» [41, с. 250].

Невпорядковані статеві стосунки особливо поширилися за останнім часом завдяки старанням Міжнародної федерації планування сім'ї (МФПС), яка робить наголос виключно на контрацепції. У різних регіонах України кількість захворювань, що передаються статевим шляхом, зросла в 4–10 разів. Вихід слід вбачати не в пошуку і поширенні чимраз ефективніших і безпечніших засобів контрацепції (навіть якщо б вони були справді протизаплідні, а не абортівні), а в усвідомленні руйнівного впливу сексуальної свободи та обмеженні її нормами моралі [42, с. 127]. Державні програми щодо репродуктивного здоров'я нації наближені до політики МФПС – контрацепції та статевого виховання [43; 44; 45; 46]. Контрацептиви залежно від їх різновидів, часто діють абортівно; суперечать природі як чоловіка, так і жінки, а також їхньому глибокому єднанню; призводять до викиднів; спричиняють вторинну неплідність; загрозові для життя і здоров'я жінки та потомства. Адже людині відповідають природні методи розпізнавання днів плідності, які, на відміну від застосування засобів контрацепції, передбачають подружній акт, що хоч не дає початку новому життю, але залишається відкритим на нього.

Підтвердженням забезпечення засад цінності життя є хоча б скасування смертної кари 22 лютого 2000 р. народними депутатами України [47]. 29 грудня 1999 року Конституційний Суд України визнав, що смертна кара суперечить Конституції України (ст. 3) [48], чим остаточно заклав шлях до її відновлення. У зв'язку із цим у 2000 році Верховна Рада України внесла зміни до Кримінального кодексу України, якими остаточно вилучила поняття «смертна кара» з офіційного списку кримінальних покарань України. Відсутність смертної кари є обов'язковою умовою для перебування держави в Раді Європи. Із позиції біоетики держава не правомірна відбирати найвищу цінність людини – природне право на життя, яке має первинну недержавну сутність і не залежить від держави. Сучасне суспільство спроможне успішно долати злочинність методами, які знешкоджують злочинця, але не позбавляють його можливості змінити життя. Людина, навіть найжорстокіший злочинець, ніколи не може стати річчю, а завжди залишається людиною. В Україні введено найвищу міру покарання у вигляді довічного позбавлення волі за особливо тяжкі злочини, що є доказом гуманності держави.

Щодо евтаназії в Україні, де право на життя гарантоване кожному громадянину відповідними статтями Конституції (ст. 3, 27, 64) [48], та право на охорону здоров'я і медичну допомогу гарантуються Конституцією України (ст. 49) [48], то немає спеціального нормативно-правового акта, але це питання врегульоване «Основами законодавства України про охорону здоров'я» (ст. 52) [49], Кримінальним кодексом України (ст. 139, 115) [50], де евтаназія категорично заборонена, а у випадку здійснення кваліфікувалася б як навмисне вбивство. Однак правова база в Україні сьогодні нечітка, що викликає занепокоєння. Органи публічного управління повинні подбати про відповідне законодавче врегулювання проблеми, передбачивши механізми контролю за дотриманням законодавства та впроваджуючи замість евтаназії паліативну терапію – пом'якшення страждань невиліковно хворої людини. Дієвим підтвердженням такої позиції є створення госпісів – спеціальних закладів, де забезпечуються гідний догляд і лікування невиліковно хворих, які найбільше потребують духовної і моральної підтримки.

Суспільство в контексті вимог біоетики також повинно дбати про людей з особливими потребами задля їхньої загальної та різносторонньої інтеграції у суспільство та підвищення якості життя.

Приналежність до людського роду – це визнання права на гідність кожного, і цього досить, бо решта атрибутів (краса, успіх, здоров'я, багатство, розум, дорослість і т. ін.) прирівнюються до другорядних і таких, що нездатні характеризувати гідність, яка вже цілковито міститься у цій приналежності. І роздуми про право на

життя плода вкладаються в цей контекст, тому що «перший вияв людської гідності є право на життя – це інтелектуальний жест, який повертає їй правду та позбавляє двозначності» [51, с. 349–350].

Історичний рух, який досі визнавав людську гідність та людські права, може бути графічно зображений горизонтальною лінією, що проходить через всі вищі рівні цивілізованості. Епоха, в якій живемо, вимагає терміново довести до завершення цей процес також за вертикальною лінією, що полягає в рівній гідності, у визнанні фундаментальних прав людини та у праві на життя кожної людської істоти від моменту запліднення до Богом призначеного відходу (природної смерті).

Науковими дослідженнями природи людського ембріона доведено, що від моменту запліднення він є унікальною людською істотою, має у собі всі характеристики людської особистості і керовану особистим геномом свою власну проект-програму життя.

Дуже важливо, щоб людську природу особи в її ембріональному стані усвідомлювали всі люди. Особливо це стосується тих, хто приймає законодавчі акти стосовно узаконення чи заборони абортів, який є не лише етичним злочином, а і прямим порушенням основних прав людини, кримінальним злочином проти людського життя, функція оборони і захисту якого покладена на державу.

Можна ствердити, що розвиток медичної науки, біології, техніки ставить перед суспільством та державою проблеми регулювання правових відносин, що стосуються моральності людської поведінки в біологічно-медичній галузі та в системі охорони здоров'я. Виникає необхідність переглянути основні нормативно-правові документи, які визначають функціонування системи охорони здоров'я і, беручи до уваги положення біоетики, укласти нові, а також внести відповідні доповнення до основ державного законодавства.

Втілення засад біоетики в контексті законотворчості сприятиме утвердженню цих засад не лише у нормативних актах, а й у їх фактичній реалізації.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Засада неприпустимості дискримінації в ім'я рівної гідності всіх людських істот має стосуватися всіх періодів людського існування від моменту запліднення до природної смерті, охоплюючи особливі етапи (фази): початковий, страждання та вмирання.

Публічним управлінням необхідно забезпечити нормативно-правове забезпечення реформування системи охорони здоров'я на цінностях і засадах біоетики, що слугуватиме інтересам людини, її гідності та неповторної цінності.

Органам публічним управлінням необхідно залучити соціальні інституції, які представлені авторитетними фахівцями з біоетики, вченими лікарями, громадськими активістами, за яких нормативно-правове забезпечення реформування системи охорони здоров'я в контексті вимог біоетики буде безпечним і корисним для всього суспільства.

Публічним управлінням варто розробити заходи щодо впровадження в систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців викладання засад біоетики.

Список використаних джерел:

1. D'Agostino F. Bioetica e diritto / Medicina e Morale. Roma : UCSC Facoltà di Medicina e Chirurgia A. Gemelli, 1993. № 4. P. 675–691.
2. Giovanni Paolo II. Lettera Enciclica Evangelium Vitae, 25 marzo 1995. Città del Vaticano : Libreria Editrice Vaticana, 1995. 192 p.
3. Ross D. The right and the good. Oxford : Oxford University Press, 2002. 183 p.
4. Kelsen H., Losano M. La dottrina pura del diritto. Torino : Giulio Einaudi Editore, 1966. 420 p.
5. D'Agostino F. L'approccio morale al diritto / Scritti in onore di Angelo Falzea. Milano: Giuffrè, 1991. V. I. P. 219–242.
6. Kelsen H., La dottrina pura del diritto. Torino : Giulio Einaudi Editore, 1966. 420 p.
7. Blazques N. Bioética fundamental / Madrid : Biblioteca de Autores Cristianos, 1996. 646 p.
8. D'Agostino F. Bioetica e diritto / Medicina e Morale. Roma : UCSC Facoltà di Medicina e Chirurgia A. Gemelli, 1993. № 4. P. 675–691.
9. Cotta S. Il diritto nell'esistenza. Linee di ontofenomenologia giuridica / [2 ed.]. Milano : Giuffrè, 1991. 312 p.
10. Giovanni Paolo II. Lettera Enciclica Evangelium Vitae, 25 marzo 1995 / Giovanni Paolo II. Città del Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 1995. 192 p.
11. Терешкевич Г.Т. Основи біоетики та біобезпеки: підручник. Тернопіль: ТДМУ, 2018. 400 с.
12. Цивільний Кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. *Відомості Верховної Ради*. 2003. № 40-44. Ст. 356.
13. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.
14. Конституція України: офіц. текст. Київ : КМ, 2013. 96 с.
15. Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод. Рим, 4.XI.1950. URL : www.hri.org/docs/ECHR50.html (дата звернення: 03.01.2020).

16. Європейська соціальна хартія, 1961 р., переглянута Радою Європи. Страсбург, 3 травня 1996 р. URL : www.coe.int/T/E/Human_Rights/Esc/ (дата звернення: 03.01.2020).
17. Конвенція про захист прав та гідності людини щодо застосування біології та медицини 1997 р. РС. URL : conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/164.htm (дата звернення: 03.01.2020).
18. Загальна декларація про біоетику та права людини, прийнята ЮНЕСКО, 19 жовтня 2005 р. URL : <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001461/146180r.pdf>. (дата звернення: 03.01.2020).
19. *Конституція* України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р., Київ : Велес, 2005. 48 с. (Серія видань «Офіційний документ»).
20. *Наказ* Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Інструкції до лікарських засобів та експертизи матеріалів клінічних випробувань і типового положення про комісію з питань етики» від 01.11.2000 р. № 281 – втратив чинність.
- а. *Наказ* Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Порядку проведення клінічних випробувань лікарських засобів та експертизи матеріалів клінічних випробувань і Типового положення про комісію з питань етики» від 13.02.2006 р. № 66 – втратив чинність.
21. Про затвердження Порядку проведення клінічних випробувань лікарських засобів та експертизи матеріалів клінічних випробувань і Типового положення про комісії з питань етики : *Наказ* Міністерства охорони здоров'я України від 23.09.2009 р. № 690. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1010-09> (дата звернення: 03.01.2020).
22. *Основи законодавства України про охорону здоров'я* : Закон України від 19.11.1992 р. № 2802-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19.
23. Raccomandazione dell' assemblea parlamentare del consiglio d'Europa. Approvata nella 18^a seduta della 38^a sessione ordinaria. Recommendation 1046 (1986) relative à l'utilisation d'embryons et foetus humains à des fins diagnostiques, thérapeutiques, scientifiques, industrielles et commerciales. Annunziata il 10 marzo 1986. URL : http://legislature.camera.it/_dati/leg09/lavori/stampati/pdf/012_192001.pdf (дата звернення: 03.01.2020).
24. *Основи законодавства України про охорону здоров'я* : Закон України від 19.11.1992 р. № 2802-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19.
25. *Цивільний Кодекс України* від 16.01.2003 № 435-ІУ. *Відомості Верховної Ради*. 2003. № 40-44. Ст. 356.
26. *Кримінальний кодекс України* від 05.04.2001 № 2341-ІІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.
27. *Наказ* Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження умов і порядку застосування штучного запліднення та імплантації ембріона (ембріонів) і методів їх проведення» № 24 від 04.02.1997 р. – втратив чинність.
- і. Про затвердження Інструкції про порядок застосування допоміжних репродуктивних технологій : *Наказ* Міністерства охорони здоров'я України від 23.12.2008 р. № 771. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0263-09> – втратив чинність.
- іі. Про затвердження Порядку застосування допоміжних репродуктивних технологій в Україні : *Наказ* Міністерства охорони здоров'я України від 09.09.2013 р. № 787. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1697-13> (дата звернення: 03.01.2020).
28. Хартія працівників охорони здоров'я / Папська Рада до справ душпастирства в охороні здоров'я. Львів : Медицина і право, 2010. 111 с.
29. *Основи законодавства України про охорону здоров'я* : Закон України від 19.11.1992 р. № 2802-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19.
30. Терешкевич Г.Т. *Основи біоетики та біобезпеки* : підручник. Тернопіль : ТДМУ, 2018. 400 с.
31. *Закон* України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людини» від 16.07.1999 № 1007-ХІУ. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 41. ст. 377 – втратив чинність.
- і. *Закон* України «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині», який вступив в дію з 01.01.2019 року, від 17.05.2018 № 2427-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 06. 07. 2018. № 51. Ст.15.
32. *Наказ* Міністерства охорони здоров'я України : Інструкція щодо констатації смерті людини на підставі смерті мозку від 25.09.2000 р. № 226 – втратив чинність.
- і. Про встановлення діагностичних критеріїв смерті мозку та процедури констатації моменту смерті людини : *Наказ* Міністерства охорони здоров'я України від 23.09.2013 р. № 821. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1757-13> (дата звернення: 04.01.2020).
33. *Закон* України «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині», який вступив в дію з 01.01.2019 року, від 17.05.2018 № 2427-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 06. 07. 2018. № 51. Ст.15.
34. Конвенція про права дитини, прийнята резолюцією 44/25 Генеральної Асамблеї ООН від 20 листопада 1989 року (редакція зі змінами, схваленими резолюцією 50/155 Генеральної Асамблеї ООН від 21 грудня 1995 року). URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021 (дата звернення: 04.01.2020).
35. Директива 98/44/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 6 липня 1998 р. про правову охорону біотехнологічних винаходів / Офіційний вісник ЄС, L213, 30 липня 1998 р. С. 13–21

36. Congregazione per Dottrina della Fede. Istruzione Donum Vitae, 22 febbraio 1987. Città del Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 1987. 168 p.
37. Терешкевич Г.Т. Основи біоетики та біобезпеки : підручник. Тернопіль : ТДМУ, 2018. 400 с.
38. Закон України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» від 31.05.2007 № 1103-У. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 35. Ст. 484.
39. Закон України «Про заборону репродуктивного клонування людини» від 14.12.2004 № 2231-ІУ. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 5. Ст. 111.
40. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р., Київ : Велес, 2005. 48 с. (Серія видань «Офіційний документ»).
41. Закон України «Про лікарські засоби» від 04.04.1996 № 123/96. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 22. Ст. 87.
42. Назар Н.О. Про необхідність внесення змін в законодавство України у сфері охорони здоров'я, як механізм демографічної політики. *Демократичне врядування у контексті глобальних викликів та кризових ситуацій: матер. щорічн. наук.-практ. конф. за міжнар. уч., 2-3 квітня 2009 р.* Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. 520 с.
43. Терешкевич Г.Т. Основи біоетики та біобезпеки : підручник. Тернопіль : ТДМУ, 2018. 400 с.
44. Про Національну програму планування сім'ї на 1995-2000 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.09.1995 р. № 736. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/736-95-%D0%BF> (дата звернення: 04.01.2020).
45. Про Національну програму «Репродуктивне здоров'я 2001–2005» Постанова Кабінету Міністрів України від 26.03.2001 р. № 203. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/203/2001> (дата звернення: 04.01.2020).
46. Про схвалення Концепції Державної програми «Репродуктивне здоров'я нації на 2006-2015 роки» : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.04.2006 р. № 244 URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-2006-%D1%80> (дата звернення: 04.01.2020).
47. Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми «Репродуктивне та статеве здоров'я нації на період до 2021 року» : проект розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.03.2017 р. URL : <https://www.umj.com.ua/article/106030/tozrobleno-programu-reproduktivnogo-ta-statevogo-zdorov-ya-natsiyi> (дата звернення: 04.01.2020).
48. Про ратифікацію Протоколу № 6 до Конвенції про захист прав і основних свобод людини, який стосується скасування смертної кари, 1983 року : Закон України від 22 лютого 2000 р. № 1484-III. С. 104. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_802 (дата звернення: 04.01.2020).
49. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р., Київ : Велес, 2005. 48 с. (Серія видань «Офіційний документ»).
50. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 р. № 2802-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19.
51. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.
52. Casini M. Il diritto alla vita del concepito nella giurisprudenza europea le decisioni della Corti Costituzionali e degli organi sovranazionali di giustizia / M. Casini. Padova : CEDAM, 2001. 386 p.

Referenses:

1. DAgostino F. (1993) Bioetica e diritto / Medicina e Morale. Roma: UCSC Facoltà di Medicina e Chirurgia A. Gemelli, 1993. № 4. p. 219–242 Italy.
2. Giovanni Paolo II (1995), Lettera Enciclica Evangelium Vitae, 25 marzo 1995, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, Vatican, 192 p.
3. Ross D. (2002), The right and the good. Press Oxford University, Oxford, England, 183 p.
4. Kelsen H., Losano M. (1966), La dottrina pura del diritto. Giulio Einaudi Editore, Torino, Italy, 420 p.
5. DAgostino F. (1993) Bioetica e diritto / Medicina e Morale. Roma: UCSC Facoltà di Medicina e Chirurgia A. Gemelli, 1993. № 4, Italy, p. 219–242.
6. Kelsen H., Losano M. (1966), La dottrina pura del diritto. Giulio Einaudi Editore, Torino, Italy, 420 p.
7. Blazques N. (1996), Bioética fundamental. Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, Spain, 646 p.
8. DAgostino F. (1993), Bioetica e diritto / Medicina e Morale. Roma: UCSC Facoltà di Medicina e Chirurgia A. Gemelli, 1993. № 4. p. 219–242 Italy.
9. Cotta S. (1991), Il diritto nellesistenza. Linee di ontofenomenologia giuridica / [2 ed.]. Giuffrè, Milano, Italy. 312 p.
10. Giovanni Paolo II (1995), Lettera Enciclica Evangelium Vitae, 25 marzo 1995, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, Vatican, 192 p.
11. Tereshkevych, H. T. (2018), Osnovy bioetyky ta biobezpeky [Fundamentals of bioethics and biosafety], Press TDMU, Ternopil', Ukraine, 400 p.

12. VRU (2003), “Civil Code of Ukraine”, Lists of the Verkhovna rada of Ukraine, vol. 40–44, Art. 356.
13. VRU (2001), “Criminal Code of Ukraine”, Lists of the Verkhovna Rada of Ukraine, vol. 25–26. Art. 131.
- 14 VRU (1996), “Constitution of Ukraine”, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/en/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 03 jan 2020).
15. European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms 4.XI.1950. Rym, Italy. URL: www.hri.org/docs/ECHR50.html. (Data zvernennia 03.01.2020).
16. European Social Charter, 1961, revised by the Council of Europe. Strasbourg, May 3, 1996 URL: www.coe.int/T/E/Human_Rights/Esc/ (Accessed 03 jan 2020).
17. Convention on the Protection of Human Rights and Dignity in the Application of Biology and Medicine, 1997 CE. URL: conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/164.htm (Accessed 03 jan 2020).
- 18 UNESCO Universal Declaration of Bioethics and Human Rights, 19 October 2005 URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001461/146180r.pdf>. (Accessed 03 jan 2020).
- 19.VRU (1996), “Constitution of Ukraine”, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/en/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 03 jan 2020), Ukraine.
20. VRU (2000) Order of the Ministry of Health of Ukraine: “On approval of the Instruction for medicinal products and examination of clinical trial materials and the standard provision on the ethics committee”, No. 281 – has lapsed.
- VRU (2006), Order of the Ministry of Health of Ukraine: “On Approval of the Procedure for Clinical Trials of Medicines and Expertise of Materials of Clinical Trials and Model Regulations on the Ethics Commission” No.66 – became invalid on the basis of:
21. VRU (2009), On approval of the Procedure for conducting clinical trials of medicinal products and examination of clinical trial materials and Model Regulations on Ethics Commissions: Order of the Ministry of Health of Ukraine No. 690 of 23.09.2009 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1010-09> (Accessed 03 jan 2020), Ukraine.
22. VRU (1992), Fundamentals of the legislation of Ukraine on health care: Law of Ukraine of 19.11.1992 № 2802-XII / Information of the Verkhovna Rada of Ukraine, № 4. Art. 19, Ukraine.
23. Raccomadazione dell assemblea parlamentare del consiglio d'Europa. Approvata nella 18^a seduta della 38^a sessione ordinaria. Recommendation 1046 (1986) relative à l'utilisation d'embryons et foetus humains à des fins diagnostiques, thérapeutiques, scientifiques, industrielles et commerciales. Annunziata il 10 marzo 1986. URL: http://legislature.camera.it/_dati/leg09/lavori/stampati/pdf/012_192001.pdf (Accessed 03 jan 2020), Italy.
- 24.VRU (1992), Fundamentals of the legislation of Ukraine on health care: Law of Ukraine of 19.11.1992 № 2802-XII / Information of the Verkhovna Rada of Ukraine, № 4. Art. 19, Ukraine.
25. VRU (2003), “Civil Code of Ukraine”, Lists of the Verkhovna rada of Ukraine, vol. 40–44, Art. 356, Ukraine.
- 26.. VRU (2001), “Criminal Code of Ukraine”, Lists of the Verkhovna Rada of Ukraine, vol. 25–26. Art. 131, Ukraine.
27. VRU (1997), Order of the Ministry of Health of Ukraine: “On approval of the conditions and procedure for the use of artificial insemination and implantation of the embryo (embryos) and methods of their carrying out” No. 24 of 04.02.1997 – has expired on the basis of:
- VRU (2008), On approval of the Instruction on the procedure for the use of assisted reproductive technologies: Order of the Ministry of Health of Ukraine dated 77.12.2008 No. 771. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0263-09> – expired on the basis of:
- VRU (2008), On Approval of the Procedure for the Use of Assistive Reproductive Technologies in Ukraine: Order of the Ministry of Health of Ukraine of 09.09.2013 No. 787. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1697-13>, (Accessed 03 jan 2020), Ukraine.
28. Charter of Healthcare Workers (2010) Pontifical Council for Pastoral Care in Health Care. Press Medicine and Law, Lviv, 111 p. Ukraine.
- 29.VRU (1992), Fundamentals of the legislation of Ukraine on health care: Law of Ukraine of 19.11.1992 № 2802-XII / Information of the Verkhovna Rada of Ukraine, № 4. Art. 19, Ukraine.
30. Tereshkevych, H. T. (2018), Osnovy bioetyky ta biobezpeky [Fundamentals of bioethics and biosafety], Press TDMU, Ternopil’, Ukraine, 400 p.
31. VRU (1999), Law of Ukraine “On transplantation of organs and other human anatomical materials” of 16.07.1999 No. 1007-XIU // Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. 1999. № 41. Art. 377. – Expired on the basis of:
- VRU (2018), Law of Ukraine “On Application of Transplantation of Anatomical Materials to Man”, which entered into force on 01/01/2019, dated 17.05.2018 No. 2427-VIII / Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. 06. 07. 2018. № 51. Article 15, Ukraine
32. VRU (2000), Order of the Ministry of Health of Ukraine: Instruction on the ascertainment of human death on the basis of brain death of September 25, 2000, No. 226. – invalidated on the basis of:
- VRU (2013), On establishing diagnostic criteria for brain death and procedures for determining the moment of death of a person: Order of the Ministry of Health of Ukraine dated 23.09.2013, No. 821. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1757-13>, (Accessed 03 jan 2020), Ukraine.

33. VRU (2018), Law of Ukraine “On Application of Transplantation of Anatomical Materials to Man”, which entered into force on 01/01/2019, dated 17.05.2018 No. 2427-VIII / Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. 06.07.2018. № 51. Article 15, Ukraine.
34. Convention on the Rights of the Child, adopted by UN General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989 (as amended by UN General Assembly resolution 50/155 of 21 December 1995). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021, (Accessed 03 jan 2020), Ukraine.
35. Directive 98/44 / EC of the European Parliament and of the Council of 6 July 1998 on the legal protection of biotechnological inventions / Official Journal of the EU, L213, 30 July 1998, pp. 13-21
36. Congregazione rer Dottrina della Fede (1987), Istruzione Donum Vitae, 22 febbraio 1987. Città del Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 168 p.
37. Tereshkevych, H. T. (2018), Osnovy bioetyky ta biobezpeky [Fundamentals of bioethics and biosafety], Press TDMU, Ternopil’, Ukraine, 400 p.
38. VRU (2007), Law of Ukraine “On the State Biosafety System for Creation, Testing, Transportation and Use of Genetically Modified Organisms” of May 31, 2007 No. 1103-U / Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. – 2007. – № 35. – Art. 484, Ukraine,
39. VRU (2004), Law of Ukraine “On Prohibition of Human Reproductive Cloning” of 14.12.2004 No. 2231-YU // Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. – 2005. – № 5. – Art. 111, Ukraine.
40. VRU (1996), “Constitution of Ukraine”, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/en/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 03 jan 2020), Ukraine.
41. VRU (1996), Law of Ukraine “On Medicines” of 04.04.1996 No. 123/96 // Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. – 1996. – № 22. – Art. 87, Ukraine.
42. Nazar, N.O. (2009), “On the need to amend the legislation of Ukraine in the field of health care as a mechanism of demographic policy”, Demokrtychne vriaduvannia u konteksti hlobal’nykh vyklykiv ta kryzovykh sytuatsij: mater. schorichn. nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uch. [Democratic Governance in the Context of Global Challenges and Crises: Mater. annually scientific-practical Conf. for the international], Press LRIDU NADU, Lviv, Ukraine, 2-3 april.
43. Tereshkevych, H. T. (2018), Osnovy bioetyky ta biobezpeky [Fundamentals of bioethics and biosafety], Press TDMU, Ternopil’, Ukraine
44. CMU (1995), About the National Family Planning Program for 1995-2000: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 13.09.1995 No. 736. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/736-95-%D0%BF>, (Accessed 03 jan 2020), Ukraine.
45. CMU (2001), About the National Program "Reproductive Health 2001-2005" Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of March 26, 2001 No. 203. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/203/2001>, (Accessed 03 jan 2020), Ukraine.
46. CMU (2006), On approval of the Concept of the State Program “Reproductive Health of the Nation for 2006-2015”: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 244 of April 27, 2006 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-2006-%D1%80>, (Accessed 03 jan 2020), Ukraine.
47. CMU (1996), On approval of the Concept of the National Program “Reproductive and sexual health of the nation for the period up to 2021”: draft decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 16.03.2017 URL: <https://www.umj.com.ua/article/106030> / rozrobleno-program-reproductive-ta-statevogo-healthy-ya-natsiyi (Accessed 03 jan 2020), Ukraine.
48. VRU (2000), On the ratification of Protocol No. 6 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, concerning the abolition of the death penalty, 1983: Law of Ukraine of February 22, 2000 No. 1484-III. – P. 104. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_802, (Accessed 03 jan 2020), Ukraine.
49. VRU (1996), “Constitution of Ukraine”, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/en/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 03 jan 2020).
50. VRU (1992), Fundamentals of the legislation of Ukraine on health care: Law of Ukraine of 19.11.1992 № 2802-XII / Information of the Verkhovna Rada of Ukraine, № 4. Art. 19, Ukraine.
51. VRU (2001), “Criminal Code of Ukraine”, Lists of the Verkhovna Rada of Ukraine, vol. 25–26. Art. 131.
52. Casini M. (2001), Il diritto alla vita del concepito nella giurisprudenza europea le decisioni della Corti Costituzionali e degli organi sovranazionali di giustizia CEDAM, Padova 386 p., Italy.

І. М. Хмиров, кандидат психологічних наук,
доцент, докторант навчально-науково-виробничого
центру Національного університету цивільного
захисту України

ОБГРУНТУВАННЯ НЕОБХІДНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО НАВЧАННЯ

У статті обгрунтовано необхідність державної підтримки впровадження електронного навчання. Зокрема, окреслено переваги електронного навчання: підвищення кваліфікації, надання цінних, вузькоспеціалізованих знань відбувається без відриву співробітників від основного робочого місця; вибір відповідної системи навчання дозволяє компанії оптимізувати фінансові витрати на освіту персоналу; e-learning охоплює величезні сфери і напрями бізнесу; електронна освіта дає можливість індивідуальних занять і самостійного вивчення матеріалу в необхідному обсязі; у процесі електронного навчання учасники можуть консультуватися з викладачами в режимі онлайн; навчальні програми містять комплекси вправ і практичних завдань із залученням мультимедійних рішень. Визначено ключові проблеми впровадження електронного навчання: розробка нестандартних виробничих процесів, які потребують своєчасного та обов'язкового вивчення персоналом; територіальна хаотичність філій компанії; обмежений час для вивчення нового матеріалу; переважна кількість працівників, які здобули освіту за традиційною формою навчання; мінімальний бюджет, виділений на програму навчання персоналу; зафіксовано велику кількість співробітників, які потребують подальшого навчання. Виокремлено заходи щодо систематизації навчальних процесів в електронному навчанні: залучення до навчальних програм фахівців різних категорій; створення індивідуальних програм, які передбачають комплексне навчання залежно від спеціалізації, професіоналізму, стажу працівника і отриманого ним раніше навчання; розвиток в організації культури якісного самонавчання; планування різних навчальних заходів; швидка, ефективна допомога в досягненні бізнес-цілей; отримання об'ємних аналітичних даних за підсумками навчання. Охарактеризовано умови успішного впровадження електронного навчання. Підкреслено, що успіх впровадження e-learning – це правильний підхід до організації потужної навчальної системи.

Ключові слова: електронне навчання, державна підтримка, навчальний процес, комплексне навчання.

I. M. Khmyrov. Justification of reasonably need of the state support of electronic training introduction

The justification of reasonably need of the state support of electronic training introduction is given in the article. In particular, the following advantages of electronic training are given: professional development, providing valuable, highly specialized knowledge comes without separation of employees from the main workplace; the choice of the corresponding system of training allows the company to optimize financial expenses for personnel education; e-learning covers huge spheres and directions of business; electronic education gives the chance of individual occupations and independent studying of material in necessary volume; participants can consult with teachers online during the course of electronic training; training programs contain sets of exercises and practical tasks with attraction of multimedia decisions. The following key problems of introduction of electronic training are defined: development of non-standard productions which need timely and obligatory studying by personnel; territorial randomness of branches of the company; limited time for studying of new material; the overwhelming number of workers who got the traditional education; minimum budget selected for the personnel training program; a large number of employees who demand further training is recorded. The following measures for systematization of educational processes in electronic training are allocated: attraction in training programs of experts of different categories; creation of individual programs which provide complex training depending on specialization, professionalism, an experience of the worker received by before training; development of culture of high-quality self-training in the organization; planning of different training events; fast and effective help in achievement of business purposes; obtaining volume analytical data following the results of training. The conditions of successful introduction of electronic training are characterized. It is emphasized that success of introduction of e-learning is the correct approach to the organization of a powerful educational system.

Key words: electronic training, state support, educational process, complex training.

Постановка проблеми. Електронний формат навчання в компаніях не є власним ноу-хау. Паралельно створенню інтернет-технологій та запуску величезної кількості освітніх порталів система e-learning стрімко зростає і існує в сучасному світі середнього і великого бізнесу. Відповідно, для успішного функціонування багатьох потужних компаній України в різних галузях необхідною є державна підтримка впровадження процесів електронного навчання.

Численні вчені присвятили свої наукові праці питання дослідженню особливостей електронного навчання, серед яких необхідно звернути увагу на наукові доробки І. Адамової [1], О. Пометуна [2], Б. Шуневича [3] та ін.

Однак питання державної підтримки впровадження електронного навчання в діяльність вітчизняних підприємств різних форм власності та сфер діяльності все ще потребують додаткового опрацювання.

Ураховуючи наведене вище, метою даної статті є обґрунтування необхідності державної підтримки впровадження електронного навчання.

Для досягнення поставленої мети в роботі необхідно поставити та вирішити такі завдання:

- 1) окреслити переваги електронного навчання;
- 2) визначити ключові проблеми впровадження електронного навчання;
- 3) виокремити заходи щодо систематизації навчальних процесів в електронному навчанні;
- 4) охарактеризувати умови успішного впровадження електронного навчання.

Виклад основного матеріалу. На відміну від традиційної форми навчання, система e-learning має низку переваг:

- 1) підвищення кваліфікації, надання цінних, вузькоспеціалізованих знань відбувається без відриву співробітників від основного робочого місця;
- 2) вибір відповідної системи навчання дозволяє компанії оптимізувати фінансові витрати на освіту персоналу;
- 3) e-learning охоплює величезні сфери і напрями бізнесу (торгівля, фінанси, менеджмент та ін.);
- 4) електронна освіта дає можливість індивідуальних занять і самостійного вивчення матеріалу в необхідному обсязі;
- 5) у процесі навчання учасники можуть консультуватися з викладачами в режимі онлайн;
- 6) навчальні програми містять комплекси вправ і практичних завдань із залученням мультимедійних рішень, що робить процес навчання цікавим, підвищує його розуміння, засвоєння і запам'ятовування [1; 3].

Однак переважно сучасні компанії на якомусь етапі діяльності стикаються з такими проблемами:

- 1) розробка нестандартних виробничих процесів, які потребують своєчасного та обов'язкового вивчення персоналом;
- 2) територіальна хаотичність філій компанії;
- 3) обмежений час для вивчення нового матеріалу;
- 4) переважна кількість працівників, які здобули освіту за традиційною формою навчання;
- 5) мінімальний бюджет, виділений на програму навчання персоналу;
- 6) зафіксовано велику кількість співробітників, які потребують подальшого навчання.

Присутність одного або декількох факторів із вищенаведених говорить про необхідність застосування в компанії e-learning.

Слід при цьому прийняти до уваги, що стандартного єдиного способу для впровадження дистанційного формату навчання не існує – інструменти та програми мають бути адаптовані під потреби конкретної організації. На початковому етапі компанії потрібно чітко вибудовувати докладну схему e-learning, що складається з таких трьох основних модулів:

1. Автономна система управління дистанційним навчанням (англ. – LMS – «Learning Management System»).
2. Навчальний матеріал (контент, електронні курси).
3. Авторські матеріали [1; 2].

Традиційно перед компанією стоїть завдання сформувати масштабну базу знань для доступу співробітників до інструментів, упровадження яких допоможе користуватися системою e-learning без обмежень. Базовими інструментами, які співробітники можуть застосовувати в навчанні, є такі:

- 1) дистанційні курси;
- 2) семінари;
- 3) вебінари, відеоконференції;
- 4) авторські програми;
- 5) Skype, соціальні мережі, форуми, (для обміну інформацією та спілкування).

Із застосуванням e-learning корпоративне навчання набуває нового формату. З окремого освітнього заходу формується ціла екосистема, в якій сконцентрований якісний навчальний матеріал і відкритий доступ до потужних інструментів для ефективного навчання співробітника і його кар'єрного зростання.

На етапі відходу від очної форми навчання до дистанційної важливу роль грає можливість комунікації. Є ймовірність, що співробітник не зможе розібратися самостійно, залишившись один на один з електронним курсом. Спілкуючись із групою і обговорюючи тематичні питання, він краще зрозуміє і запам'ятовує нюанси матеріалу.

Що стосується вибору LMS, що відповідає завданням і цілям компанії, то слід відмітити, що систему управління e-learning необхідно вибирати з урахуванням її можливостей і перспектив розвитку в компанії. Величезна кількість функцій – не головне. Важливо опанувати методологію та базові модулі, які будуть вирішувати проблеми навчання персоналу компанії вже сьогодні.

Наприклад, якщо компанія планує підключити до електронного навчання цілі групи працівників, необхідно звертати увагу на допоміжні інструменти системи, які вирішують питання зручності роботи з електронними курсами, а також мають програми для навчання в офлайн-режимах.

При цьому під час визначення кращої системи для конкретної компанії слід розглянути LMS із практичної точки, оцінити можливості провайдера і зважити технічні характеристики програми. Важливим фактором, що спрощує роботу системи, є наявність у постачальника інструментів для швидкої адаптації системи в компанії, а також функцій зручного налаштування, легкості у використанні, доступність.

Необхідно звертати увагу і на цінову політику системи: e-learning допомагає оптимізувати витрати, але не виступає в якості основного «поглинач» фінансових коштів компанії [2; 3].

На етапі планування електронної освіти персоналу компанії необхідно розуміти, що правильно обрана система LMS вирішує завдання навчання, систематизує навчальні процеси і виконує безліч функцій, призначених для таких заходів:

- 1) залучення до навчальних програм фахівців різних категорій;
- 2) створення індивідуальних програм, які передбачають комплексне навчання залежно від спеціалізації, професіоналізму, стажу працівника і отриманого ним раніше навчання;
- 3) розвиток в організації культури якісного самонавчання;
- 4) планування різних навчальних заходів;
- 5) швидка, ефективна допомога в досягненні бізнес-цілей;
- 6) отримання об'ємних аналітичних даних за підсумками навчання [1; 3].

На початковому етапі впровадження проекту e-learning у колектив необхідно призначити HR-менеджера, який відповідає за роботу системи і сформувати команду, правильно сформувавши її робочі функції. Інформація про дистанційне навчання поширюється між керівниками підрозділів, філій, менеджерами – потрібна їхня підтримка в залученні працівників до нового курсу, у створенні навчальних груп, а також для правильного донесення цілей проекту.

До настання ключового моменту запуску системи e-learning в компанії повинні бути сформовані всі етапи від початку розробки програми і до її впровадження:

- 1) позначені цілі e-learning;
- 2) окреслено перспективи розвитку проекту в компанії;
- 3) виділені ресурси для придбання всіх навчальних інструментів;
- 4) визначені партнери;
- 5) сформована цілісна PR-команда;
- 6) налаштована система управління LMS (яка відповідає поставленим бізнес-задачам і цілям) [2; 3].

Наприкінці здійснюється оцінка ефективності системи електронного навчання.

Зокрема, моніторинг результатів роботи e-learning відображає правильність вибору і формування всіх етапів впровадження системи в культуру компанії. Успіх дистанційного навчання в компанії є, якщо виявлені такі зміни:

- 1) бюджет компанії, виділений на впровадження e-learning, оптимізований і виправданий;
- 2) з'явилися нові можливості навчання, розширилася аудиторія слухачів і бажаючих взяти участь у проекті;
- 3) впровадження нових технологій призвело до збільшення швидкості засвоєння матеріалу;
- 4) підвищився професіоналізм, змінився підхід до роботи у співробітників;
- 5) робочі процеси стали приносити високі результати.

У разі якщо підсумкові результати дистанційного навчання не влаштовують, необхідно відкоригувати деякі етапи його роботи. Зокрема, слід чітко визначити цільову аудиторію, а також виявити, чи відповідає навчальна програма вимогам персоналу. Електронне навчання не буде ефективним, якщо воно проводиться окремо від інших освітніх програм, задіяних в організації.

Успіх впровадження e-learning – правильний підхід до організації потужної навчальної системи.

При цьому для успішної роботи e-learning необхідно:

- 1) провести експериментальний проект, що зачіпає якусь просту бізнес-завдання;
- 2) залучити, правильно мотивувати експертів компанії і персонал;
- 3) дати керівникам підрозділів зручні інструменти системи навчання, що дозволяють контролювати процес навчання;
- 4) провести аналіз отриманих результатів;
- 5) зайнятися внутрішнім PR проекту: останні новини, досягнення команд, реклама навчальних курсів, відео-звернення – ці заходи повинні працювати і бути цікавими колективу [1–3].

У цілому кожна компанія вибудовує індивідуальну лінію впровадження e-learning, використовуючи унікальні програми та технічні рішення.

Висновки. У цілому в даному дослідженні було отримано такі висновки.

1. Окреслено переваги електронного навчання: підвищення кваліфікації, надання цінних, вузькоспеціалізованих знань відбувається без відриву співробітників від основного робочого місця; вибір відповідної системи

навчання дозволяє компанії оптимізувати фінансові витрати на освіту персоналу; e-learning охоплює величезні сфери і напрями бізнесу; електронна освіта дає можливість індивідуальних занять і самостійного вивчення матеріалу в необхідному обсязі; у процесі електронного навчання учасники можуть консультуватися з викладачами в режимі онлайн; навчальні програми містять комплекси вправ і практичних завдань із залученням мультимедійних рішень.

2. Визначено ключові проблеми впровадження електронного навчання: розробка нестандартних виробничих процесів, які потребують своєчасного та обов'язкового вивчення персоналом; територіальна хаотичність філій компанії; обмежений час для вивчення нового матеріалу; переважна кількість працівників, які здобули освіту за традиційною формою навчання; мінімальний бюджет, виділений на програму навчання персоналу; зафіксовано велику кількість співробітників, які потребують подальшого навчання.

3. Виокремлено заходи щодо систематизації навчальних процесів в електронному навчанні: залучення до навчальних програм фахівців різних категорій; створення індивідуальних програм, які передбачають комплексне навчання в залежності від спеціалізації, професіоналізму, стажу працівника і отриманого ним раніше навчання; розвиток в організації культури якісного самонавчання; планування різних навчальних заходів; швидка, ефективна допомога в досягненні бізнес-цілей; отримання об'ємних аналітичних даних за підсумками навчання.

4. Охарактеризовано умови успішного впровадження електронного навчання. Підкреслено, що успіх впровадження e-learning – це правильний підхід до організації потужної навчальної системи.

Список використаних джерел:

1. Адамова І. Дистанційне навчання: сучасний погляд на переваги та проблеми. *Витоки педігогічної майстерності*. 2010. Вип. 10. С. 3–6.
2. Пометун О.І. Енциклопедія інтерактивного навчання. Київ : Вища школа, 2007. 144 с.
3. Шуневич Б.І. Дистанційне навчання в системі вищої освіти Європи та Північної Америки. Київ : Київ. ун-т, 2005. 365 с.
4. Dombrovska, S., Shvedun, V., Streltsov, V., & Husarov, K. (2018). The prospects of integration of the advertising market of Ukraine into the global advertising business. *Problems and Perspectives in Management*, 16(2), 321.

References:

1. Adamova, I. & Golovachuk, T. (2010). Dystancijne navchannya: suchasnyj poglyad na perevagy ta problem [Distance learning: a modern view on advantages and problems]. *Vytoky pedagogichnoyi majstarnosti*, 10, 3–6.
2. Pometun, O. I. (2007). *Encyklopediya interaktyvnogo navchannya* [Encyclopedia of interactive training]. Kyiv : Vyshha shkola, 144 p.
3. Shunevych, B. I. (2005). *Dystancijne navchannya v systemi vyshhoji osvity Yevropy ta Pivnichnoyi Ameryky* [Distance learning in the higher education system of Europe and North America]. Kyiv : Kyiv. un-t, 365 p.
4. Dombrovska, S., Shvedun, V., Streltsov, V., & Husarov, K. (2018). The prospects of integration of the advertising market of Ukraine into the global advertising business. *Problems and Perspectives in Management*, 16(2), 321.

С. О. Шевченко, доктор наук з державного управління, професор, заслужений працівник освіти України, завідувач кафедри управління та адміністрування Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ІНТЕРНАЦІОНАЛІЗАЦІЄЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ: ВІД ГЛОБАЛЬНОГО ДО НАЦІОНАЛЬНОГО ВИМІРІВ

У статті розкриті особливості розвитку інтернаціоналізації вищої освіти в Україні у глобальному та національному вимірах, обґрунтовано необхідність формування інституційного середовища розвитку інтернаціоналізації вищої освіти в Україні, вироблення та реалізації національної та університетських стратегій інтернаціоналізації з розмежуванням відповідальності держави та університетів.

Виокремлені головні напрями та форми публічного управління інтернаціоналізацією вищої освіти, що мають забезпечити реалізацію міжнародного співробітництва: створення стратегічних освітніх і наукових альянсів; реалізація проєктів, що забезпечують впровадження міжнародних освітніх стандартів та гармонізація систем вищої освіти, інтеграція навчальних планів, курсів; реалізація програм, спрямованих на розвиток академічної мобільності студентів, викладачів, дослідників; забезпечення можливостей здобуття вищої освіти іноземними студентами; формування позитивного іміджу університетів в Україні та за кордоном тощо.

Підкреслюється, що концентрація таланту (інтернаціоналізація), потужне фінансування та ефективне управління наступально утверджуються як основні фактори успіху університетів світового класу, які разом з окремими напрямками інтернаціоналізації (забезпечення підвищення якості освітньої та дослідницької діяльності, підготовки студентів до життя і роботи в міжкультурному та глобальному світі, підвищення міжнародної репутації, надання послуг суспільству, залученості до розвитку спільнот) можуть бути імплементації в Україні як матриця для розроблення моделі оцінювання вищої освіти.

Як наслідок, обґрунтовується необхідність активно розробляти закладам вищої освіти університетські стратегії інтернаціоналізації своєї діяльності, впровадження яких забезпечить доступ до глобальних джерел передових знань, продукування міжкультурних вмінь та навичок, зміцнення стану та рейтингу закладів вищої освіти.

На підставі результатів моніторингових досліджень доводиться важливість причинно-наслідкових зв'язків під час формування механізмів публічного управління інтернаціоналізацією вищої освіти України, необхідність удосконалення державної політики щодо інноваційного розвитку вищої освіти з урахуванням можливостей, намірів та бажань її здобувачів.

Ключові слова: публічне управління інтернаціоналізацією вищої освіти, якість вищої освіти, академічна мобільність, міжнародна співпраця, конкурентоспроможність, ринок освітніх послуг.

S. O. Shevchenko. Public administration of internationalization of higher education in Ukraine: from global to national dimensions

The article reveals the peculiarities of the internationalization of higher education in Ukraine in the global and national dimensions, substantiates the need to form an institutional environment for the internationalization of higher education in Ukraine, development and implementation of national and university internationalization strategies with delimitation of state and universities.

It singles out the main directions and forms of public management of internationalization of higher education, which should ensure the implementation of international cooperation: the creation of strategic educational and scientific alliances; implementation of projects that ensure the implementation of international educational standards and harmonization of higher education systems, integration of curricula, courses; implementation of programs aimed at developing the academic mobility of students, teachers, researchers; providing opportunities for higher education for foreign students; formation of a positive image of universities in Ukraine and abroad, etc.

It is emphasized that the concentration of talent (internationalization), strong funding and effective governance are aggressively established as the main factors of success of world-class universities, which together with certain areas of internationalization, improving the quality of educational and research activities, preparing students for life and work, increasing international reputation, providing services to society, involvement in community development) can be implemented in Ukraine as a matrix to develop a model for evaluating higher education.

As a result, it is necessary to actively develop higher education institutions university strategies for internationalization of their activities, the implementation of which will provide access to global sources of advanced knowledge, production of intercultural skills, strengthening the status and ranking of higher education institutions.

Based on the results of monitoring studies, the importance of causation in the formation of mechanisms for public management of internationalization of higher education in Ukraine, the need to improve public policy for innovative development of higher education take into account the capabilities, intentions and desires of its applicants.

Key words: public management of internationalization of higher education, quality of higher education, academic mobility, international cooperation, competitiveness, market of educational services.

Постановка проблеми. Сучасна вища освіта стрімко формує нову стратегію й траєкторію свого розвитку. Впровадження перспективних освітніх технологій, спрямованих на підвищення ефективності та якості освітніх послуг, використання досвіду західних країн, міждержавної взаємодії в її інтернаціоналізації, створення сприятливих умов для розвитку внутрішньої інтернаціоналізації і втілення міжнародних стандартів якості, механізмів та інструментів її забезпечення, забезпечення рівного доступу до якісної освіти та можливостей її здобуття упродовж життя, впровадження академічної мобільності в університетах через механізм студентського та викладацького обміну та участі студентів у програмах подвійних ступенів, індивідуальних грантах та дослідницьких програмах, навчання на контрактній основі та за міжнародними угодами – це далеко не повний перелік напрямів здійснення публічного управління інтернаціоналізацією вищої освіти.

Інтернаціоналізація вищої освіти України зумовлена цілеспрямованою державною політикою щодо європейської інтеграції та реформування вищої освіти, встановленням цінової політики на ринку освітніх послуг, що є сприятливою для залучення іноземних студентів, створенням модернізованого освітнього законодавства відповідно до положень Болонського процесу та визначенням академічної мобільності як «можливості учасників освітнього процесу навчатися, викладати, стажуватися чи проводити наукову діяльність в іншому вищому навчальному закладі, на території України чи поза її межами» [10].

Аналіз останніх досліджень і публікацій С. Вербицької, Л. Горбунової, А. Сбруєвої, М. Дебич, І. Степаненко, Н. Сальнікової, М. Дем'яненка, Н. Журавської, О. Нітенко, О. Слюсаренко, Г. де Віта, Дж. Гудзика, Дж. Девіса, Дж. Найт та інших свідчить про наявність в Україні певних напрямів і шляхів інтернаціоналізації вищої освіти, що передбачають міжнародну співпрацю, обмін досвідом через інституційне партнерство, запрошення вчених із інших країн, стажування та участь у міжнародних конференціях.

Проте забезпечення якості та конкурентоздатності вищої освіти України можуть бути реалізованими тільки за умови впровадження відповідних механізмів публічного управління інтернаціоналізацією вищої освіти для селекції фахівців на ринку праці, здатними співіснувати та продуктивно працювати в умовах глобалізації.

Мета статті полягає в обґрунтуванні необхідності формування інституційного середовища розвитку інтернаціоналізації вищої освіти в Україні, вироблення та реалізації національної та університетських стратегій інтернаціоналізації з розмежуванням зон відповідальності держави та університетів, головних напрямів та форм публічного управління інтернаціоналізацією вищої освіти, що має забезпечити реалізацію міжнародного співробітництва.

Виклад основного матеріалу дослідження. Трансформаційні процеси у вищій освіті як важливій сфері суспільного розвитку та рушійній силі економіки знань є водночас і економічним обґрунтуванням процесу інтернаціоналізації вищої освіти, що виявляється в перевагах для національної економіки та окремих університетів внаслідок експорту освітніх і дослідницьких послуг, залучення іноземних студентів, талановитих викладачів і науковців, можливості отримання грантового фінансування студентами, викладачами та університетами.

У сучасному світі наявність іноземних студентів у закладі вищої освіти є вагомим складником і показником інтеграційного розвитку системи вищої освіти держави, свідченням високого рівня якості освітніх послуг та престижу вищої школи країни на ринку освітніх послуг.

Саме тому розв'язання проблеми державного управління інтернаціоналізацією вищої освіти потребує вироблення та реалізації національної та університетських стратегій інтернаціоналізації [14].

Є зрозумілим, що саме держава за допомогою механізмів державного управління інтернаціоналізацією вищої освіти формує інституційне середовище для розвитку міжнародного співробітництва ЗВО, а останні, використовуючи інструментарій адміністративно-організаційного механізму, забезпечують реалізацію відповідного напрямку державної політики.

Наше звернення до наукових досліджень дозволило виявити наступне.

Так, Д.К. Худзик розмежовує зони відповідальності держави та університетів щодо видів та напрямів інтернаціоналізації вищої освіти, зосереджує увагу на суб'єктах («благоотримувачах»), які є найбільш зацікавленими в реалізації потенціалів міжнародного співробітництва ЗВО: наукових та науково-педагогічних працівниках (реалізація власного трудового потенціалу на міжнародному ринку праці; розкриття потенціалів наукових пошуків у складі міжнародного наукового колективу; отримання доступу до результатів останніх наукових досліджень); студентах та їх батьках (можливість отримання знань із урахуванням міжнародного досвіду; встановлення нових міжособистісних контактів; підвищення рівня конкурентоспроможності власного трудового потенціалу); адміністрації ЗВО (використання додаткових джерел фінансування; підвищення репутації ЗВО на міжнародному рівні; залучення до викладання навчальних дисциплін зарубіжних вчених); уряді (підвищення рівня розвитку трудового потенціалу громадян; підвищення рівня конкурентоспроможності країн та зміцнення її позицій на глобальному ринку товарів та послуг) [1].

Нам видалася суттєвою з погляду нашого дослідження думка І.В. Степаненко про те, що «... інтернаціоналізація є пріоритетом та фактором успіху університетів, інструментом підвищення якості освіти; країни, вищі навчальні заклади і окремі викладачі вибирають та адаптують до своїх потреб і можливостей конкретні форми, методи та інструменти інтернаціоналізації» [15, с. 165].

Є очевидним, що заклади вищої освіти в Україні потребують розробки комплексного стратегічного розвитку вищої освіти, а також значних ресурсів з урахуванням значення інтернаціоналізації. Тому важливим у публічному управлінні інтернаціоналізацією вищої освіти України є його спрямування на пошук нових підходів, теоретичного обґрунтування і впровадження в навчальний процес та наукову діяльність університетів інноваційних систем професійної підготовки студентів, здобуття ними відповідних компетентностей та кваліфікації для конкурентоздатності на ринку праці.

Отже, є особливою роль ЗВО у реальному впровадженні міжнародного співробітництва університетів, які мають активно розробляти університетські стратегії інтернаціоналізації своєї діяльності і впровадження яких забезпечить доступ до глобальних джерел передових знань, продукування міжкультурних вмінь та навичок, зміцнення стану та рейтингу закладів вищої освіти, у тому числі через розвиток ефективного партнерства.

Цікавою є думка дослідників про можливість прийняття напрямів інтернаціоналізації як матриці для розроблення моделі оцінювання вищої освіти, зокрема: підвищення якості освітньої та дослідницької діяльності, підготовки студентів до життя і роботи в міжкультурному та глобальному світі, підвищення міжнародної репутації, надання послуг суспільству, залученості до розвитку спільнот тощо [4].

Фактором підвищення рівня якості національної наукової системи є механізм фінансування наукової сфери, підвищення оптимального балансу динамізму й стабільності. Слушною є ідея щодо запровадження європейських механізмів фінансування: інституційного (базового) та проектного (грантового). «У центрі уваги української наукової спільноти перебуває створення Національного фонду досліджень, який повинен забезпечити ефективні механізми грантового фінансування проектів академічних інститутів, університетів і окремих науковців. Але насправді аж ніяк не меншою проблемою є і запровадження так само передбаченого законом «Про наукову і науково-технічну діяльність» базового фінансування для науки в університетах. Тільки дві ці ініціативи, здійснені разом, зможуть наблизити наш дослідницький ландшафт до європейських критеріїв...» [9, с. 12].

Джаміл Салмі, всесвітньовідомий експерт у сфері вищої освіти, окреслює основні фактори успіху університетів світового класу за трьома основними позиціями: концентрація таланту (інтернаціоналізація), потужне фінансування, ефективне управління.

Він наголошує, що поняття «інтернаціоналізація» або «концентрація таланту» корелюють між собою, стосуються людських ресурсів університету – його студентів та персоналу, а оскільки в обох випадках університет світового класу спроможний на конкурсній основі залучати найкращих вчених та студентів (таланти, на його думку, рівномірно розподілені по всьому світу), то й категорія «концентрація таланту» автоматично означає високий ступінь іноземних студентів і викладачів в таких університетах. Вчений вважає, що для досягнення закладом вищої освіти рівня університету світового класу необхідні величезні витрати, що вимагають потужного фінансування (базового з державного бюджету і доходів від сплати студентами за навчання), а управління повинно мати характер «академічної свободи» [2].

Отже, публічне управління інтернаціоналізацією вищої освіти має забезпечити реалізацію головних напрямів та форм міжнародного співробітництва, а саме:

- створення стратегічних освітніх і наукових альянсів (розвиток нових інституційних форм); здійснення спільних науково-дослідних проектів;
- реалізацію проектів, що забезпечують впровадження міжнародних освітніх стандартів та гармонізацію систем вищої освіти, інтеграцію навчальних планів, курсів;
- реалізацію програм, спрямованих на розвиток академічної мобільності студентів, викладачів, дослідників;
- встановлення контактів із міжнародними партнерами, модернізацію освітньої діяльності в контексті європейських вимог;
- забезпечення можливостей здобуття вищої освіти іноземними студентами;
- формування позитивного іміджу університетів в Україні та за кордоном.

Цілком очевидно, що вища освіта сьогодні стає товаром, знання продаються і купуються, експортуються й імпортуються, це є наслідком і результатом процесу глобалізації, тому з'явилося протиріччя між попитом і пропозицією освітніх послуг [12]. З огляду на це кожний заклад вищої освіти має окреслити шляхи розвитку різних форм інтернаціоналізації, визначити терміни їх реалізації, розробити критерії оцінки ступеню досягнення поставлених цілей, виокремити основні засоби міжнародного співробітництва. Головне, щоб ЗВО забезпечили управління інтернаціоналізацією, визначилися з інструментарієм з метою виходу на високі міжнародні конкурентні позиції.

Закон України «Про вищу освіту» визначає, що елементом державної політики у сфері вищої освіти є забезпечення розвитку наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності вищих навчальних закладів та їх інтеграція з виробництвом [10]. У його окремих статтях передбачено три основних напрями інтернаціоналізації освіти: міжнародне співробітництво у системі освіти (ст. 82); участь у міжнародних дослідженнях якості освіти (ст. 83); міжнародна академічна мобільність (ст. 84) [10]. Законом також передбачено: здійснення заходів щодо розвитку та зміцнення міжнародного співробітництва; створення належних правових та фінансово-економічних умов для міжнародного співробітництва, зокрема встановлення відповідних бюджетних призначень у державному бюджеті

та фінансування внесків за членство в міжнародних організаціях, відрядження за кордон учасників міжнародних проектів і програм відповідно до умов договорів; сприяння залученню коштів міжнародних фондів установ, громадських організацій для виконання наукових, освітніх та інших програм і проектів; популяризація та координація діяльності, пов'язаної з міжнародним співробітництвом, створення відповідних інформаційних центрів, у тому числі за кордоном; надання консультативної підтримки з питань міжнародного співробітництва у сфері освіти і науки [11].

Значною мірою вищезазначеним процесам сприяє і Болонський процес – процес структурного реформування національних систем вищої освіти країн Європи, зміни освітніх програм, інституційних перетворень у закладах вищої освіти Європи, а саме: створення європейського наукового та освітнього простору для підвищення спроможності випускників; підвищення мобільності громадян на європейському ринку праці; підняття конкурентоспроможності європейської вищої школи тощо.

Його основні опції вимагають адекватних змін у вітчизняних ЗВО: забезпечення якості вищої освіти з використанням європейських стандартів якості; упровадження європейського принципу «освіта через усе життя»; створення відповідного рівня автономії ЗВО; узгодження освітньо-кваліфікаційного рівня випускників ЗВО із вимогами української економіки, запитами на ринку праці; зведення до єдиної системи наукових ступенів в Україні відповідно до міжнародних стандартів для забезпечення мобільності науковців у європейському науковому й освітньому просторі; готовність ЗВО створити привабливі умови для навчання іноземних студентів; розвиток інтеркультурних та професійних компетентностей у контексті освітніх програм у межах університетів.

Важливим завданням вітчизняного публічного управління інтернаціоналізацією вищої освіти залишається введення системи співставлення дипломів і визнання їх у всіх країнах європейського простору вищої освіти, створення сприятливих умов для українських студентів для виїзду на навчання за кордон, працевлаштування за межами країни на посаду за фахом. Ми вважаємо важливим з погляду нашого дослідження нострифікаційний механізм як невіддільний складник інтернаціоналізації та забезпечення доступності міжнародної вищої освіти, як «...визнання іноземних кваліфікацій та документів про вищу освіту країнами-контр-агентами в межах своїх юрисдикцій, для забезпечення рівного і вільного доступу до міжнародної вищої освіти та ринку праці...» [7].

Нашим співвітчизникам особливо імпонують визначені Болонським процесом такі напрями розвитку вищої освіти, як мобільність учасників освітнього простору та привабливість освітніх послуг, важливого значення набуває можливість працевлаштування студентів, в основі якого лежить забезпечення прав випускників на транснаціональну освіту, що допоможе знайти гідну роботу. В умовах інтернаціоналізації вищої освіти в Україні мобільність є важливою якістю, бо передбачає мобільність людей між ЗВО та між державами. Актуальним напрямом є привабливість для студентів як в Україні, так і в країнах Європейського Союзу, бо вона включає перспективу кар'єрного зростання, впливає на якість навчання, вартість проживання, доступність побутових послуг, наявність стипендіальних програм, формує повагу до європейських та світових цінностей [6].

Ми суголосні з О.О. Говоровською в тому, що основним завданням державної освітньої політики щодо розвитку міжнародного співробітництва є здійснення комплексу заходів зі створення цілісної системи міжнародних зв'язків у галузі освіти, які охоплюють міжнародний і вітчизняний ринки освітніх послуг. Дослідниця підкреслює, що одним із пріоритетів визначено сприяння національним ЗВО в розширенні експорту освітніх послуг шляхом започаткування діяльності шкіл міжнародного типу, ініціювання спільних наукових досліджень. Найпоширенішою формою інтернаціоналізації вищої освіти дослідниця вважає створення можливостей для мобільності студентів: виїзд певного числа студентів для навчання за кордон, студентський обмін (розглядається як потужний засіб розвитку загальноєвропейського ринку фахівців і кваліфікованих працівників) [8].

При цьому А. Сбруєва обґрунтовує два виміри інтернаціоналізації у сучасній практиці вищої освіти, що передбачають надання міжнародного та інтеркультурного виміру змісту освіти, а також викладання та наукові дослідження, що здійснюються в університеті. Вона вбачає можливість надання студентам допомоги в розвитку інтеркультурних компетентностей у контексті освітньої програми в межах університету, що не потребує перетину кордонів і називається внутрішньою або «домашньою» інтернаціоналізацією та зовнішньою (міжнародною), яка стосується перетину кордону студентами, викладачами, адміністративними працівниками закладів вищої освіти (ЗВО), спільних освітніх програм та ЗВО [13, с. 14].

За результатами зазначених досліджень можемо констатувати наступне: у 2016 р., за даними Інституту статистики ЮНЕСКО налічувалося майже 76 181 студент з України за кордоном. Найбільша кількість студентів навчалася в Польщі (29 253); Росії (22 440); Німеччині (5 850); Італії (2 367); Чехії (2 333); США (1 509); Франції (1 224); Австрії (1 194); Угорщині (1 105); Великобританії (995) [5]. Для порівняння наведемо дані про кількість іноземних студентів у ЗВО України за попередні роки: 2011 р. – 53 664; 2012 р. – 60 480; 2013 р. – 69 969; 2014 р. – 63 172; 2015 р. – 63 906; 2016 р. – 64 066 з 147 країн. Найбільше іноземних студентів навчається у містах: Харкові – 20 925, Києві – 12 950, Одесі – 6 972, Дніпрі – 3 046, Запоріжжі – 2 325, Тернополі – 2 317, Вінниці – 2 284, Івано-Франківську – 2 282, Полтаві – 1 787, Львові – 1 783 [3].

Топ-10 країн – постачальників іноземних студентів в Україну представлений у таблиці 1.

Таблиця 1

Топ-10 країн – постачальників іноземних студентів в Україну

Країна	Індія	Марокко	Азербайджан	Туркменістан	Нігерія	Єгипет	Туреччина	Китай	Ізраїль	Грузія	Інші країни
Кількість студентів, чол.	14958	7390	6228	5033	3552	3412	3254	2721	2460	2397	24200
у %	19,78	9,77	8,24	6,66	4,70	4,51	4,30	3,60	3,25	3,17	32,02

За наведеними даними 75 605 іноземців з різних країн приїждять на навчання в Україну, їх приваблює невисока вартість навчання та якість освітніх послуг в умовах входження України до Болонського процесу (рис. 1).

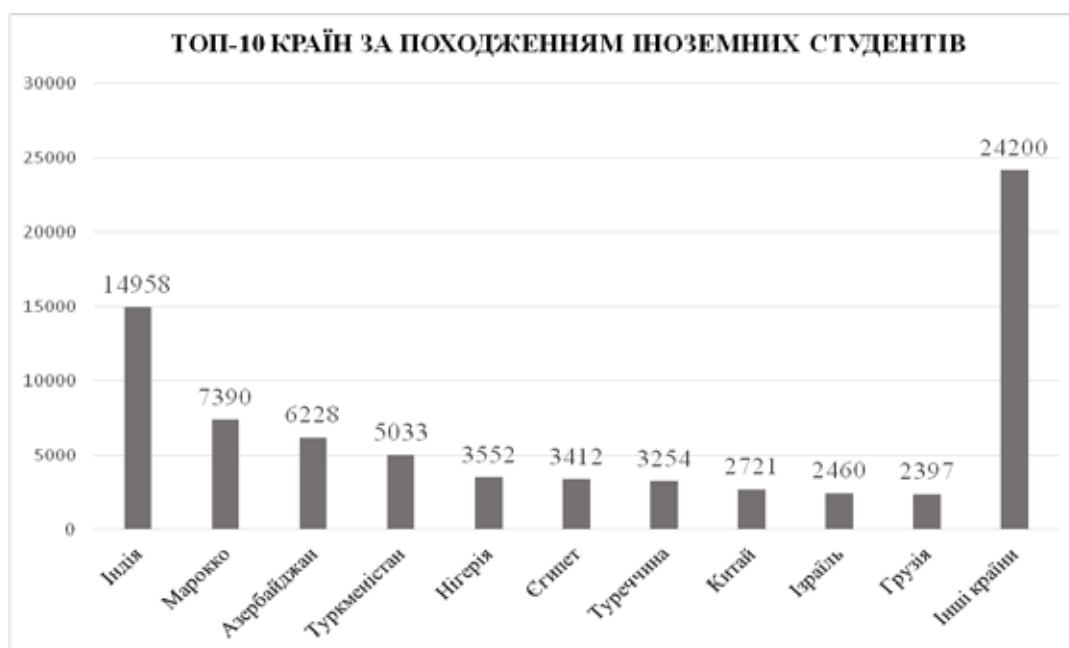


Рис. 1. Топ-10 країн за походженням іноземних студентів

Загальна кількість українських студентів у 2016 р. за кордоном становила 76 181 осіб. Серед основних причин від'їзду майбутніх студентів за кордон: отримання диплома європейського зразка, який визнається у всіх країнах Європи та достатніх знань для влаштування на престижну роботу; набуття відповідних практичних навичок; можливість залишитися жити в іншій країні, працевлаштуватися та будувати своє майбутнє. Головною із них є привабливість якості освітніх послуг за кордоном [16].

Такий стан справ наштовхнув нас на проведення моніторингового дослідження щодо намірів подальшого навчання й працевлаштування в Україні та за кордоном серед випускників ЗВО Дніпропетровщини (далі респондентів) і отримали результати, викладені в Таблиці 2. Діагностування студентів-випускників ЗВО проводилося протягом 2017–2020 рр., нами проанкетовано 200 студентів.

Таблиця 2

Результати опитування студентів випускників ЗВО

Роки випусків студентів	Кількість респондентів (випускників)	Виявили бажання продовжити навчання після закінчення ЗВО		Виявили бажання продовжити навчання за умови державного фінансування		Виявили бажання навчатися за кордоном за умови державного фінансування		Влаштування на роботу, осіб	
		осіб	%	осіб	%	осіб	%	В Україні	За кордоном
2017–2018 н.р.	200	70	35	50	25	20	10	45	15
2018–2019 н.р.	200	65	32,5	45	22,5	35	17,5	30	25
2019–2020 н.р.	200	50	25	40	20	45	22,5	20	45

Результати дослідження виявляють тенденцію до збільшення кількості бажаючих серед випускників ЗВО продовжити навчання за кордоном за умови державного фінансування: у 2018 р. – 10%, 2020 р. – 22,5%. Цей факт підтверджується тим, що система вищої освіти європейських держав має достатньо високий та привабливий рівень якості освітніх послуг, гарантує подальше працевлаштування та мобільність учасників освітнього простору.

Це ж стосується і влаштування на роботу: спостерігається спад бажаючих через відсутність такої можливості. Так, у 2018 р. влаштуватися на роботу в Україні виявили бажання 45 випускників (22,5%), в 2019 р. – 30 (15%), а у 2020 р. – 20 (10%). Влаштуватися на роботу за кордоном виявили бажання: у 2018 р. – 15 (7,5%), у 2019 р. – 25 (12,5%), у 2020 р. – 45 (22,5%). Динаміка підвищення кількості бажаючих виїхати на роботу за кордон пояснюється тим, що в Україні, особливо в 2019–2020 рр., важко влаштуватися на роботу, і випускники ЗВО віддають перевагу працевлаштуванню за кордоном, де мають варіанти вибору і більш пристойні умови оплати праці.

Результати моніторингових досліджень викладені на рис. 2 і свідчать про те, що важливими чинниками механізмів державного управління інтернаціоналізацією вищої освіти України мають стати причинно-наслідкові зв'язки означених вище тенденцій, формування і реалізація вмотивованої державної політики, спрямованої на організацію інноваційного розвитку системи освіти в суспільстві з урахуванням можливостей, намірів та бажань випускників ЗВО України.

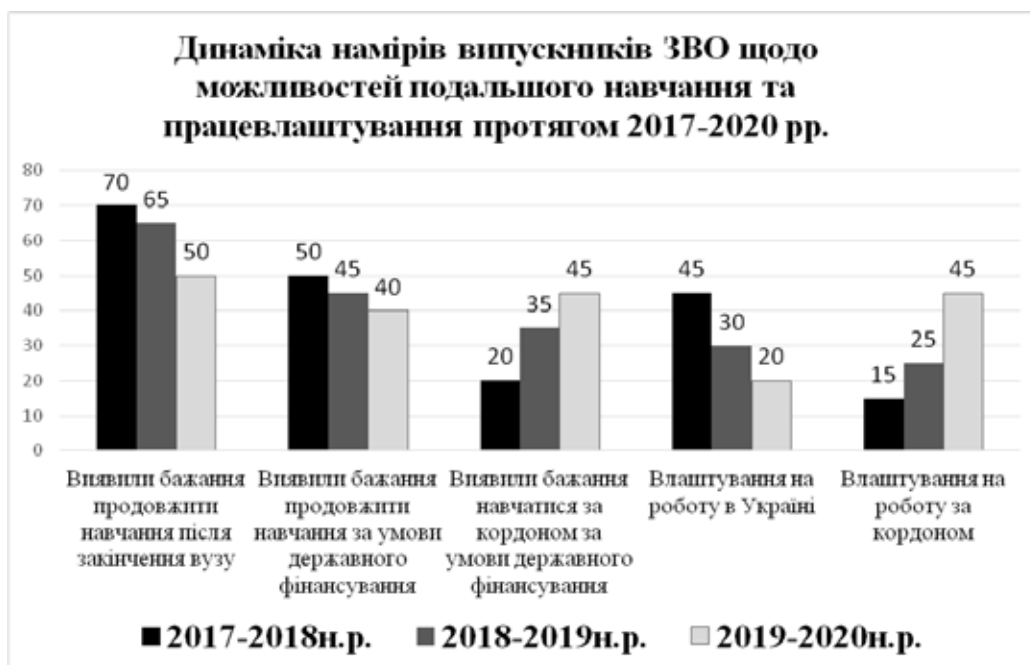


Рис. 2. Динаміка намірів випускників ЗВО щодо можливостей подальшого навчання та працевлаштування (2017-2020 рр.)

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Держава за допомогою механізмів публічного управління інтернаціоналізацією вищої освіти має формувати інституційне середовище для розвитку міжнародного співробітництва ЗВО, формувати та реалізовувати національну та університетські стратегії інтернаціоналізації, при цьому розмежовувати зони відповідальності держави та університетів щодо видів та напрямів її здійснення.

Важливим у публічному управлінні інтернаціоналізацією вищої освіти України є його спрямування на пошук нових підходів, теоретичного обґрунтування і впровадження в навчальний процес та наукову діяльність університетів інноваційних систем професійної підготовки студентів, здобуття ними відповідних компетентностей та кваліфікації для конкурентоздатності на ринку праці, запровадження європейських механізмів фінансування науки в Україні: інституційного (базового) та проектного (грантового).

Наступально утверджуються основні фактори успіху університетів світового класу: концентрація таланту (інтернаціоналізація), потужне фінансування, ефективне управління. Є можливість прийняття напрямів інтернаціоналізації як матриці для розроблення моделі оцінювання вищої освіти: підвищення якості освітньої та дослідницької діяльності, підготовки студентів до життя і роботи в міжкультурному та глобальному світі, підвищення міжнародної репутації, надання послуг суспільству, залученості до розвитку спільнот.

Саме тому ЗВО мають активно розробляти університетські стратегії інтернаціоналізації своєї діяльності, впровадження яких забезпечить доступ до глобальних джерел передових знань, продукування міжкультурних вмінь та навичок, зміцнення стану та рейтингу закладів вищої освіти.

Отже, публічне управління інтернаціоналізацією вищої освіти має забезпечити реалізацію головних напрямів та форм міжнародного співробітництва: створення стратегічних освітніх і наукових альянсів; реалізацію проєктів, що забезпечують впровадження міжнародних освітніх стандартів та гармонізацію систем вищої освіти, інтеграцію навчальних планів, курсів; реалізацію програм, спрямованих на розвиток академічної мобільності студентів, викладачів, дослідників; забезпечення можливостей здобуття вищої освіти іноземними студентами; формування позитивного іміджу університетів в Україні та за кордоном тощо.

Значною мірою сприяє вищезначеним процесам у сучасних умовах членство України в Болонському процесі, серед основних завдань якого: забезпечення якості вищої освіти відповідно до європейських стандартів якості; упровадження принципу «освіта через усе життя»; створення відповідного рівня автономії ЗВО; узгодження освітньо-кваліфікаційного рівня випускників ЗВО із вимогами економіки, запитами на ринку праці; зведення до єдиної системи наукових ступенів в Україні відповідно до міжнародних стандартів для забезпечення мобільності науковців у європейському науковому й освітньому просторі; готовність ЗВО створити привабливі умови для навчання іноземних студентів; розвиток інтеркультурних та професійних компетентностей у контексті освітніх програм у межах університетів.

Проведені нами дослідження серед випускників закладів вищої освіти щодо їх намірів подальшого навчання та працевлаштування в Україні та за кордоном вказують на те, що за останні роки динаміка кількості бажаючих виїхати на роботу за кордон зростає у зв'язку з привабливістю рівня надання якості освітніх послуг з подальшим працевлаштуванням і неможливістю влаштуватися на роботу в Україні. Це викликано такими перешкодами для мобільності студентів у світі та Україні, як недостатнє фінансування, незадовільний рівень володіння іноземною мовою, невідповідні освітні програми та ряд правових проблем.

Результати моніторингових досліджень свідчать про те, що важливими чинниками механізмів державного управління інтернаціоналізацією вищої освіти України мають стати причинно-наслідкові зв'язки означених вище тенденцій, формування і реалізація вмотивованої державної політики, спрямованої на організацію інноваційного розвитку системи освіти в суспільстві з урахуванням можливостей, намірів та бажань випускників ЗВО України.

Список використаних джерел:

1. Hudzik, J. K. Integrating Institutional Policies and Leadership for 21st Century Internationalization. *International Higher Education*. 2015 (83), 5-7. URL: <https://doi.org/10.6017/ihe.2015.83.9075>.
2. Salmi, J. The Challenge of Establishing World-Class Universities. *Directions in Development; Human development*. The World Bank. Washington, DC. 2009. 136 p.
3. Shapovalova O. Ukraine. Open for you. Open for Education URL: http://studyinukraine.gov.ua/wp-content/uploads/2016/08/Prezentatsia_India_Kongo.compressed-1.pdf.
4. The EAIE Barometer: Internationalization in Europe. Amsterdam : European Association for International-cooperation /documents/mexico/howard_en.pdf.
5. UNESCO Institute for Statistics. Global Flow of Tertiary-Level Students URL: <http://uis.unesco.org/en/uis-student-flow>.
6. Болонський процес у фактах і документах / Упорядники Степко М.Ф., Болюбаш Я.Я., Шинкарук В.Д., Грубіянко В.В., Бабин І.І. Київ, 2003.
7. Василенко О.В. Нострифікаційний механізм державного управління інтернаціоналізацією вищої освіти. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 1. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1552> (дата звернення: 10.04.2020). DOI: 10.32702/2307-2156-2020.1.100.
8. Говоровська О.О. Інтернаціоналізація вищої освіти під впливом глобалізації суспільства. *Міжнародний науковий вісник*. Ужгород – Будапешт. 2014. Вип.8 (27). С. 96–103.
9. Інтернаціоналізація вищої освіти України в умовах полікультурного світового простору: стан, проблема, перспективи: матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції. м. Маріуполь, 18-19 квітня 2018. 295 с.
10. Про вищу освіту: Закон України від 01 липня 2014р. № 1556 – VII// Відомості Верховної Ради України. 2014 / Верховна Рада України, 2014 № 37-38 ст. 2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
11. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 року № 2145-19. (URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>).
12. Сальнікова Н.В. Вища освіта в Україні в контексті можливостей працевлаштування : матеріали II Міжнародної конференції. Маріуполь, 18–19 квітня 2018. С. 215–218.
13. Сбруєва А.А. Глобальні та регіональні тенденції розвитку вищої освіти в умовах побудови суспільства знань: препринт. Суми : СумДПУ ім. А.С.Макаренка, 2008. 80 с.
14. Семенець Ю.О. Інтернаціоналізація вищої освіти: у пошуку перспектив вдосконалення стратегії провідних українських ВНЗ. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Вип. 14, ч. 2. 2017 С. 108–113.

15. Степаненко І.В. Андрущенко Т. В. та інші. Ключові питання інтернаціоналізації: колізії інструментального і культурно-гуманітарного вимірів. Аналіз провідного вітчизняного та зарубіжного досвіду інтернаціоналізації вищої освіти на основі культурно-гуманітарних стратегій: аналітичний огляд. *Вища освіта України*. 2015. № 3. Додаток 2. Європейська інтеграція вищої освіти України у контексті Болонського процесу: тематичний випуск. С. 154–280.

16. Іноземні студенти в Україні. Український державний центр міжнародної освіти. Міністерство освіти і науки України. URL: <https://studyinukraine.gov.ua/zhittya-v-ukraini/inozemni-studenti-v-ukraini/>.

References:

1. Hudzik, J. K. (2015) Integrating Institutional Policies and Leadership for 21st Century Internationalization. *International Higher Education* 83: 5–7. Web. 10 April 2020. Retrieved from: <https://ejournals.bc.edu/index.php/ihe/article/view/9075>.

2. Salmi, J. The (2009) Challenge of Establishing World-Class Universities. Directions in Development; Human development. The World Bank. Washington: DC., Print. [USA]

3. Shapovalova, O. (2016) Ukraine. Open for you. Open for Education. Web 10 April 2020/ Retrieved from: http://studyinukraine.gov.ua/wp-content/uploads/2016/08/Prezentatsia_India_Kongo.compressed-1.pdf

4. The EAIE Barometer: Internationalization in Europe. Web 10 April 2020/ Retrieved from: <https://www.ipsantarem.pt/wp-content/uploads/2019/10/EAIE-Barometer-Extended-Executive-Summary.pdf>

5. UNESCO Institute for Statistics. Global Flow of Tertiary-Level Students. Web 10 April 2020. Retrieved from: <http://uis.unesco.org/en/uis-student-flow>.

6. Stepko, M.F., Bolyubash, Ya.Ya. and Shinkaruk, V.D., Grubinko, V.V. Etal (2003). The Bologna process in facts and documents [Bolons'kyy protses u faktakh i dokumentakh]. Kiev, Print. [Ukraine]

7. Vasilenko, O.V “Nostrification mechanism of public administration of internationalization of higher education [Nostryfikatsiynyy mekhanizm derzhavnoho upravlinnya internatsionalizatsiyeyu vyshchoyi osvity].” *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok* 1 (2020). Web. 10 April 2020 Retrieved from: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1552>. doi:10.32702/2307-2156-2020.1.100. [Ukraine]

8. Govorovska, O.O “Internationalization of higher education under the influence of globalization of society [Internatsionalizatsiya vyshchoyi osvity pid vplyvom hlobalizatsiyi suspil'stva].” *International Scientific Bulletin. Uzhhorod – Budapest* 8 (28) (2014): 96–103. Print. [Ukraine]

9. Internationalization of higher education of Ukraine in the conditions of multicultural world space: condition, problem, prospects [Internatsionalizatsiya vyshchoyi osvity Ukrayiny v umovakh polikul'turnoho svitovoho prostoru: stan, problema, perspektyvy]. Proc. of the II IC, Mariupol State University. Mariupol : MSU, April 18–19, 2018. 646. Print. [Ukraine]

10. VRU. Law of Ukraine (2014) On Higher Education: № 1556, July 01, 2014. Web. 15 Apr. 2020. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>. [Ukraine]

11. VRU. Law of Ukraine (2017). On Education: № 2145-VIII, September 05, 2017. Web. 15 Apr. 2020. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> [Ukraine].

12. Salmikova, N.V (2018) Higher education in Ukraine in the context of employment opportunities [Vyshcha osvita v Ukrayiny v konteksti mozhlyvostey pratsevlashtuvannya]. Proc. of the II IC Internationalization of higher education of Ukraine in the conditions of multicultural world space: state, problem, prospects [Internatsionalizatsiya vyshchoyi osvity Ukrayiny v umovakh polikul'turnoho svitovoho prostoru: stan, problema, perspektyvy], Mariupol State University. Mariupol: MSU, April 18-19, 2018. 85–86. Print. [Ukraine]

13. Sbruyeva, A.A. (2008) Global and regional trends in higher education in terms of building a knowledge society: a preprint [Sbruyeva A.A. Hlobal'ni ta rehional'ni tendentsiyi rozvytku vyshchoyi osvity v umovakh pobudovy suspil'stva znan': preprynt]. Sumy: Sumy State Academic Academy named after A.S Makarenko, 2008. Print. [Ukraine]

14. Semenets, Yu.O. (2017) Internationalization of higher education: in search of prospects for improving the strategy of leading Ukrainian universities [Internatsionalizatsiya vyshchoyi osvity: u poshuku perspektiv vdoskonalennya stratehiyi providnykh ukrayins'kykh VNZ]. *Scientific Bulletin of Uzhhorod National University* 14 (2) (2017): 108–113. Print. [Ukraine]

15. Stepanenko, I.V. (2015) Key issues of internationalization: the collisions of instrumental and cultural dimensions [Klyuchovi pytannya internatsionalizatsiyi: koliziyi instrumental'noho i kul'turno-humanitarnoho vymiriv]. *Vyshcha osvita Ukrayiny* 3. (Dodatok 2. Yevropeys'ka intehratsiya vyshchoyi osvity Ukrayiny u konteksti Bolons'koho protsesu: Tematychnyy vypusk): 154–280. Print. [Ukraine]

16. International students in Ukraine [Inozemni studenty v Ukrayini]. Web. 15 Apr. 2020 <https://studyinukraine.gov.ua/zhittya-v-ukraini/inozemni-studenti-v-ukraini/>. [Ukraine]

Т. М. Семенова, аспірантка
кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління
при Президентіві України

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ АНАЛІЗ ВПЛИВУ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

У статті розглянуто вплив реформи децентралізації на управління процесами формування місцевих бюджетів. Детально досліджено структуру надходжень місцевих бюджетів, оцінено фінансову автономію органів місцевого самоврядування після внесення змін до податкового та бюджетного законодавства, зроблені відповідні порівняння з європейськими країнами. Проаналізована структура податкових надходжень до місцевих бюджетів України та визначено основні тенденції фіскальної децентралізації. Встановлено, що фінансова автономія органів місцевого самоврядування в Україні сьогодні базується на чотирьох податках: розмір двох з них (податку на доходи фізичних осіб та єдиний податок) залежать від економічного розвитку громади та стану її ринку праці; ще двох (плата за землю та нерухоме майно) – від ефективності управління майном та землею, яке розташоване на території громади.

Визначено та досліджено основні проблеми неповного використання органами місцевого самоврядування фіскального потенціалу територій, а саме: нестабільність податкового законодавства; скасування з 2020 року надходжень до місцевих бюджетів – акцизного податку з виробленого в Україні пального та акцизного податку з ввезеного на митну територію України пального; проблема сплати податків підприємствами по місцю реєстрації, а не фактичного його місцезнаходження або його структурних та відокремлених підрозділів; поширення неформальної зайнятості призводить також до недоотримання місцевими бюджетами надходжень від єдиного податку. Досліджено також фіскальний потенціал податків на власність та бар'єри, які пов'язані з його використанням. Проаналізовано проблеми управління комунальним майном та шляхи їх подолання.

У результаті запропоновано поглиблення і розширення методів та інструментів управлінської діяльності стосовно фінансових можливостей територій, набуття нових компетенцій і нового практичного досвіду в управлінні ними. Це дозволить реально змістити «центр тяжіння» в бюджетному процесі. Органи місцевого самоврядування отримали додаткові джерела доходів, що дозволяє їм посилити власну автономію, але водночас ставить перед викликами, які пов'язані з ефективним використанням потенціалу їх територій. При цьому зростає відповідальність органів місцевого самоврядування за рівень життя жителів територіальних громад та рівень економічного розвитку.

Ключові слова: фінансова автономія, місцеве самоврядування, управління місцевими фінансами, податкові надходження, місцеві бюджети, фіскальний потенціал

T. M. Semenova. Socio-economic analysis of the impact of decentralization reform on the management of local budgeting processes

The impact of decentralization reform on the management of local budgeting processes is considered in the article. The structure of local budget revenues was studied in detail, the financial autonomy of local self-government bodies was assessed after changes in tax and budget legislation were made, and comparisons were made with European countries. The structure of tax revenues to local budgets of Ukraine is analyzed and the main trends of fiscal decentralization are identified. It is established that the financial autonomy of local self-government bodies in Ukraine is based on four taxes today: the size of two of them (individual income tax and single tax) depend on the economic development of the community and the state of its labor market; two more (payment for land and real estate) depend on the effectiveness of property and land management located in the community.

The main problems of incomplete use of territorial fiscal capacities by local self-government bodies are identified and investigated, namely: instability of tax legislation; abolition of local budget revenues from 2020 – excise tax on fuel produced in Ukraine and excise tax on imported fuel into the customs territory of Ukraine; the problem of paying taxes to businesses at the place of registration, not their actual location or its structural and separate units; the proliferation of informal employment also leads to the underfunding of single tax revenues by local budgets. The fiscal potential of property taxes and the barriers to its use have also been explored. Problems of communal property management and ways of overcoming them are analyzed.

As a result, it is proposed to deepen and expand the methods and tools of management activities regarding the financial capacity of the territories, the acquisition of new competencies and new practical experience in managing them. This will make it possible to really shift the center of gravity into the budget process. Local governments receive additional sources of revenue that allow them to strengthen their autonomy but also face challenges, which are related to the effective use of the potential of their territories. At the same time, the responsibility of local self-government bodies for the living standards of residents of territorial communities and the level of economic development will increase.

Key words: fiscal autonomy, local self-government, local finance management, tax revenues, local budgets, fiscal potential.

Постановка проблеми. У результаті реформи децентралізації відбулася передача повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування, виконання яких вимагає значних ресурсів. Попри зростання бюджетів, об'єднані територіальні громади вказують на недостатність коштів місцевих бюджетів для забезпечення соціальних програм держави, пільгового перевезення населення, утримання закладів освіти та охорони здоров'я, заробітної плати непедагогічним працівникам, утримання професійно-технічних училищ тощо.

Подальше зростання надходжень до місцевих бюджетів неможливе без переорієнтації системи управління місцевими фінансами на цілеспрямоване застосування органами та посадовими особами органів місцевого самоврядування спеціальних методів та інструментів впливу на раціональне та ефективне використання природного, фінансово-економічного, соціального, людського потенціалу адміністративно-територіальних одиниць.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми процесів децентралізації публічної влади, зокрема ресурсного забезпечення місцевих бюджетів, вивчали такі вчені, як О.М. Бориславська, С.А. Дяченко, І.Б. Завєруха, М.М. Трешов, А.М. Школик та інші. Проте реформа децентралізації триває, що вимагає постійного моніторингу її впливу на формування місцевих бюджетів, достатніх для здійснення покладених на місцеве самоврядування функцій та відповідних фондів фінансових ресурсів для розвитку територій.

Мета статті – дослідження впливу реформи децентралізації на управління процесами формування місцевих бюджетів.

Виклад основного матеріалу. Позитивним результатом реформи децентралізації є суттєве зростання місцевих бюджетів. У 2019 р. обсяг доходів місцевих бюджетів (з урахуванням трансфертів) 560,5 млрд грн., що порівняно з 2018 р. менше на 1,9 млрд грн. У структурі доходів зведеного бюджету України частка місцевих бюджетів становить 43,6% (у 2018 р. – 47,5%).

Частка місцевих бюджетів у структурі видатків зведеного бюджету також знизилася з 45,6% у 2018 р. до 41,3% у 2019 р. При цьому обсяг доходів є вищим за видатки, що може бути наслідком підвищення рівня спроможності новостворених територіальних громад та зростання обсягів реверсних дотацій. Позитивні результати реформи децентралізації підтверджує також той факт, що у структурі доходів місцевих бюджетів зростає частка податкових надходжень, водночас зменшуються трансферти від органів державного управління (рис. 1).

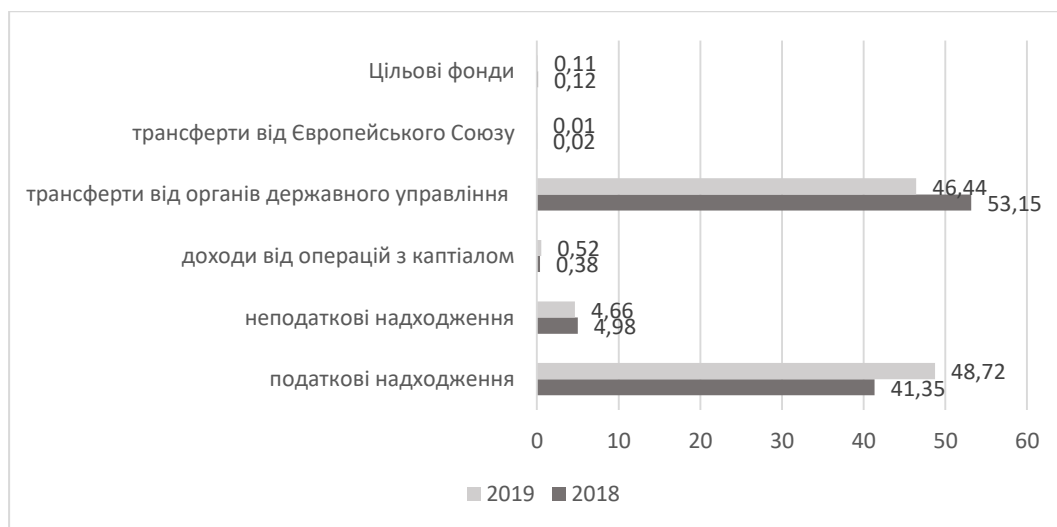


Рис. 1. Структура доходів місцевих бюджетів України у 2018 та 2019 рр., %

Джерело [1]

Незважаючи на позитивну динаміку в доходах місцевих бюджетів (рис. 2), частка власних надходжень є досить низькою. У 2019 р. вона становила лише 22,6% і протягом 2015–2019 рр. зросла лише на 4,6%. Для порівняння, в країнах Європи частка таких доходів перевищує 50% – Швеція, Данія, Фінляндія, Франція, Люксембург, Кіпр, Австрія, Бельгія, Ірландія, Португалія та інші [2]. Потрібно зазначити, що в тих країнах, де вона є нижчою, наявні різноманітні механізми, які дозволяють забезпечити автономність місцевого самоврядування.

Оскільки запорукою фінансової автономії місцевого самоврядування, а, відповідно, і реформи децентралізації є зростання та забезпечення стабільності податкових надходжень до місцевих бюджетів, наприкінці 2014 р. був прийнятий Закон України № 71-VIII, який передбачав внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи [3]. У результаті відбувся перерозподіл податків між бюджетними рівнями, і новостворені об'єднані територіальні громади отримали додатковий стимул у вигляді збільшення власних джерел доходів.



Рис. 2. Динаміка надходжень до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) в Україні у 2015–2019 рр.

Джерело [4]

Щодо районних бюджетів, то порівняно з бюджетами ОТГ вони мають обмежені можливості для отримання власних доходів та їх збільшення в майбутньому. Податковим законодавством визначено, що до районних бюджетів зараховуються надходження лише від 2 податків: податок на доходи фізичних осіб та податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності. Рентні платежі за використання лісових ресурсів та надр можуть становити вагомий частку в бюджетах лише для тих районів, де є ці ресурси (наприклад, Полісся, центрально-східна Україна тощо). Очевидно, що бюджети багатьох районів і надалі залежатимуть від державних трансфертів, тоді як мають більше можливостей для забезпечення фінансової автономії.

У результаті фіскальної децентралізації змінилася структура податкових надходжень до місцевих бюджетів. Найбільша частка належить податкам на доходи 63% та місцевим податкам – 26%. Решта джерел займають від 6% (внутрішні податки на товари та послуги) до 0,000001% (податки на власність) (рис. 3).

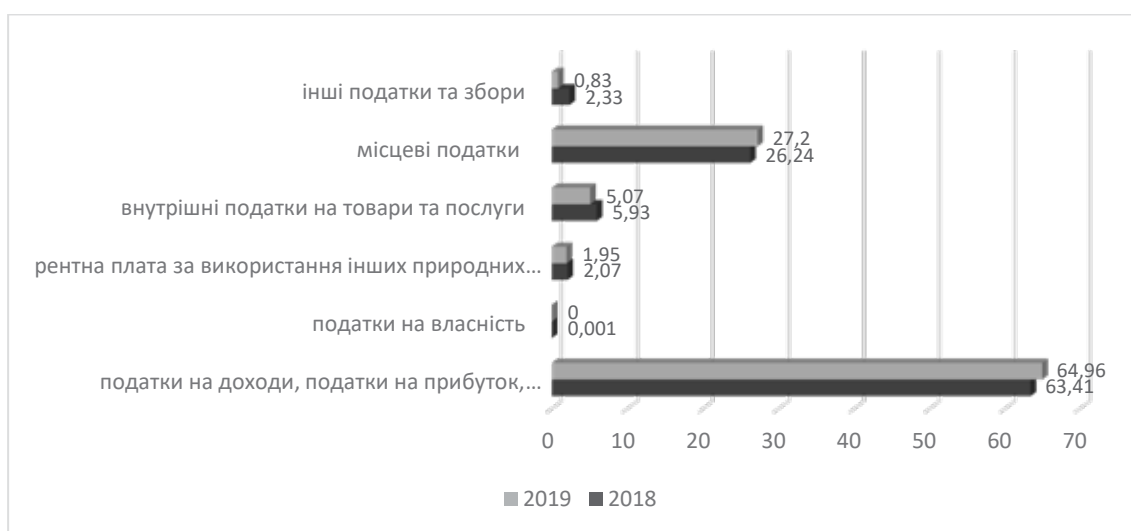


Рис. 3. Структура податкових надходжень до місцевих бюджетів України у 2018–2019 рр., %

Джерело [1]

Важливим кроком у фіскальній децентралізації стала передача 60% надходжень до місцевих бюджетів від податку з доходів фізичних осіб, які протягом 2015–2019 рр. зросли у 3,1 рази і становили 165,4 млрд грн, або 60,1% від обсягів власних надходжень.

Серед місцевих податків та зборів головні надходження до місцевих бюджетів забезпечують три податки: єдиний податок (35,2 млрд грн, або 12,8% від обсягів власних надходжень), плата за землю (32,8 млрд грн, або 11,9%) та плата за нерухоме майно (4,9 млрд грн, або 1,8%). При цьому найбільші темпи зростання має податок на нерухоме майно, надходження якого до місцевих бюджетів протягом 2015–2019 рр. збільшилися у 7 разів.

Отже, фінансова автономія органів місцевого самоврядування в Україні сьогодні базується на чотирьох податках. Розмір двох з них (податку на доходи фізичних осіб та єдиний податок) залежить від економічного розвитку громади та стану її ринку праці, ще два (плата за землю та нерухоме майно) – залежать від ефективності управління майном та землею, яке розташоване на території громади.

Органи місцевого самоврядування не використовують повною мірою фінансовий потенціал територіальних громад та недоотримують значні кошти через прогалини та протиріччя в системі управління місцевими фінансами, а також через неналагоджені комунікації між органами місцевого самоврядування та державної влади у сфері реалізації фінансової політики. Проблемою є нестабільність податкового законодавства та створення прецедентів вищими органами державної влади, внесення змін до нього навіть посеред бюджетного року. Негативним прикладом є скасування з 2020 року надходжень до місцевих бюджетів – акцизного податку з виробленого в Україні пального та акцизного податку з ввезеного на митну територію України пального. При цьому альтернативних джерел органам місцевого самоврядування не передбачено.

Залишилася невирішеною проблема сплати податків підприємствами по місцю реєстрації, а не фактичного його місцезнаходження або його структурних та відокремлених підрозділів. Це призводить до суттєвого недоотримання коштів у місцевий бюджет. Так, за даними Міністерства фінансів України надходження податку на доходи фізичних осіб становило 253 млрд грн. Але за нашими розрахунками при 7,6 млн штатних працівників та середній заробітній платі 10,5 тис. грн [5], ПДФО за ставки оподаткування 18% має становити 14 481,2 млрд грн, з яких 8 000 млрд грн мають зараховуватися в місцевий бюджет. Якщо врахувати податкові пільги, які мають різні категорії громадян, розрахована сума істотно відрізняється від фактично сплаченої. Причиною таких розбіжностей є сплата заробітної плати «в конверті», не оформлення працівників офіційно тощо. Крім того, бюджети недоотримують кошти від сплати податків особами, які працюють за кордоном та не декларують свої доходи.

На думку експертів Асоціації міст України, органам місцевого самоврядування необхідно надати доступ до бази даних Державної фінансової служби України «Податковий блок» та автоматизованої системи Державної казначейської служби [6]. Це сприятиме їх поінформованості про суми нарахованих, сплачених, надмірно сплачених податків і зборів до місцевих бюджетів на відповідних територіях; суми податкового боргу та суми списаного податкового боргу; розстрочені і відстрочені суми податкового боргу і грошових зобов'язань платників податків; суми наданих податкових пільг у розрізі платників податків.

Поширення неформальної зайнятості призводить також до недоотримання місцевими бюджетами надходжень від єдиного податку. За різними оцінками експертів у сфері трудових відносин, від 4 до 5 млн осіб зайняті в неформальних секторах економіки. Особливо соціально чутливою є проблема неформальної зайнятості в сільських громадах, де через відсутність робочих місць люди змушені працювати в особистих селянських господарствах. Розуміння та механізмів вирішення цієї проблеми в Україні наразі немає, а з погіршенням соціально-економічної ситуації вона, навпаки, буде загострюватися. Є загроза того, що зі зростанням рівня безробіття та зниженням матеріального добробуту населення України знову може повернутися до натурального виробництва, як у 90-ті рр. ХХ ст.

Фінансовий потенціал мають також податки на власність. Для цього необхідно подолати наступні бар'єри, які пов'язані з:

- неефективним управлінням земельними ресурсами територіальними громадами, особливо тієї частини, яка знаходиться у комунальній власності. Це призводить до втрати бюджетом можливих доходів, передусім від орендної плати і земельного податку;

- органи місцевого самоврядування не повною мірою реалізують своє право встановлювати місцеві податки і збори, а також плату за користування мисливськими угіддями. Так, часто застосовуються низькі ставки орендної плати земельного податку, податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Крім того, дві третини житлового фонду, особливо в сільській місцевості, побудовані до 1990 року. Їх загальна площа в середньому становить 60–70 кв. м, а отже, вони не можуть бути оподатковані;

- відсутність у територіальних громад інформації про усі без винятку земельні ділянки, дороги тощо. Потрібне проведення комплексної інвентаризації, на яку в ОТГ не має фінансування. Так, наразі ОТГ передано право власності на полезахисні лісові смуги, проте лише 10% з них почали його оформлення, у решти немає коштів або розуміння важливості цього процесу. Аналогічна ситуація і з польовими дорогами;

- фізичні особи також не оформляють право власності на нерухомість, що призводить до несплати податку на майно, відмінне від земельної ділянки;

- ускладнення та недоліки, зумовлені застосуванням нормативної грошової оцінки земельних ділянок, що негативно впливають на надходження до бюджету земельного податку та орендної плати за землю [7];

– відсутня єдина для усієї держави база об'єктів нерухомого майна, яке оподатковується. Інформація в Державному реєстрі прав власності на нерухоме майно є неповною, а органи місцевого самоврядування не мають доступу до нього;

– місцеві органи не проводять роботу щодо зменшення заборгованості зі сплати земельного податку та орендної плати, не ведуть належним чином претензійно-позовну діяльність щодо боржників, не використовують можливості судового стягнення боргів.

Висновок про неефективність управління комунальним майном підтверджує обсяг неподаткових надходжень – у 2019 р. вони становили лише 26,1 млрд грн, або 4,7% від загального обсягу доходів місцевих бюджетів.

У структурі неподаткових надходжень найбільшу частку займають власні надходження бюджетних коштів – 67%, адміністративні збори та платежі 17,8%. Порівняно з 2018 р. неподаткові надходження до місцевих бюджетів зменшилися на 6,9%. У розрізі окремих джерел відбулося зменшення доходів органів місцевого самоврядування від власності та підприємницької діяльності на 12,3%, власних надходжень бюджетних установ на 8,9%, плати за надання адміністративних послуг на 1,9%. Водночас зросли надходження від адміністративних штрафів, державного мита, оренди комунального майна та надання послуг бюджетними установами.

Отже, за даними Державного фінансового аудиту органи місцевого самоврядування не використовують повною мірою фінансово-економічні можливості, які їм надані у результаті реформи децентралізації. Так, наприклад, не розміщують залишки бюджетних коштів, які не підлягають вилученню і утворилися внаслідок перевиконання бюджету, на депозитних рахунках.

Проблеми також пов'язані з небажанням місцевих органів не встановлювати плату за надані населенню послуги, особливо багато таких територіальних громад на Сході та Півдні України. У деяких ОТГ не стягується плата за централізований збір твердих побутових відходів, послуги, що надаються закладами культури та спорту, повністю безкоштовні гуртки в школах (за рахунок місцевих бюджетів можуть закуповуватися витратні матеріали). Особливо це стосується сільських та селищних територіальних громад, які, навіть за наявності платоспроможного попиту на послуги, не бажають встановлювати за них плату.

Щодо управління комунальним майном, то, як свідчить практика, органи місцевого самоврядування не використовують повною мірою це джерело наповнення бюджету. Так, орендарям встановлюють неадекватно низькі орендні ставки, не забезпечується відшкодування вартості спожитих комунальних послуг громадськими організаціями та закладами, що орендують комунальне майно, не проводиться претензійно-позовна робота з боржниками [7].

Зважаючи на те, що територіальні громади не повною мірою використовують власний фіскальний потенціал для підвищення надходжень до місцевих бюджетів, частка міжбюджетних трансфертів найближчими роками залишатиметься високою. Для прикладу, в таких унітарних державах, як Італія, вона досягає 80%, а в федеральних, як в ФРН та США, – 45% та 25% відповідно [8].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, у результаті реформи децентралізації відбулася зміна бюджетних відносин між різними рівнями. ОТГ вийшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, тим самим знизилася роль обласних та районних органів влади. Водночас обласні органи влади зберегли вплив на розподіл деяких міжбюджетних трансфертів. Районні органи влади все більше будуть зосереджуватись на управлінні об'єктами, які знаходяться у спільній сумісній власності територіальних громад району, та все більше залежатимуть від державних субвенцій та дотацій.

Зміститься «центр тяжіння» в бюджетному процесі. Органи місцевого самоврядування отримують не тільки додаткові повноваження та джерела доходів, які дозволяють їм посилити власну автономію, але й постають перед викликами, які пов'язані з ефективним використанням потенціалу їх територій. Зростає відповідальність органів місцевого самоврядування за рівень життя жителів територіальних громад та рівень економічного розвитку. Це вимагає поглиблення і розширення методів та інструментів управлінської діяльності стосовно фінансових можливостей територій, набуття нових компетенцій і нового практичного досвіду в управлінні ними.

Список використаних джерел:

1. Портал «Відкритий бюджет». URL: <https://openbudget.gov.ua/> (дата звернення: 16.04.2020).
2. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О.М. Бориславська та інші. Київ : Центр політико-правових реформ, 2012. 212 с.
3. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28 грудня № 71-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-19> (дата звернення: 15.04.2020 р.).
4. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/> (дата звернення: 17.04.2020 р.).
5. Праця України у 2018 р.: стат. збірник. Державна служба статистики України. 2019. 242 с. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2019/zb/08/zb_pu2018_pdf.pdf (дата звернення: 17.04.2020 р.).
6. Офіційний сайт Асоціації міст України. URL: <https://www.auc.org.ua/> (дата звернення: 17.04.2020 р.).

7. Державний фінансовий аудит об'єднаних територіальних громад. Ключові проблеми та шляхи їх вирішення. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/520/12.2019_2.pdf (дата звернення: 10.04.2020 р.).

8. Трешов М.М. Управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади в Україні : дис. ... д-ра наук з державного управління : 25.00.04. Дніпро, 2019. 499 с.

9. Дяченко С.А. Складові системи управління місцевими фінансами в умовах децентралізації. *Університетські наукові записки*. 2018. № 67–68. С. 264–275.

References:

1. Portal «Vidkryti biudzhety» [Open Budget Portal]. URL: <https://openbudget.gov.ua/> (accessed 16.04.2020).

2. *Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid yevropeiskyykh krayn ta perspektyvy Ukrainy* [Decentralization of public power: experience of European countries and prospects of Ukraine] / О.М. Boryslavska ta in. Kyiv : Tsentr polityko-pravovyykh reform, 2012. 212 s.

3. *Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy ta deiakyykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo podatkovoi reformy* [On Amendments to the Tax Code of Ukraine and Some Legislative Acts of Ukraine on Tax Reform]: Zakon Ukrainy vid 28 hrudnia № 71-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-19> (accessed 15.04.2020 p.).

4. *Ofitsiynyi sait Ministerstva finansiv Ukrainy* [Official site of the Ministry of Finance of Ukraine]. URL: <https://mof.gov.ua/uk/> (accessed 17.04.2020 p.).

5. Pratsia Ukrainy u 2018 r. [Work of Ukraine in 2018]: stat. zbirnyk. Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy. 2019. 242 s. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2019/zb/08/zb_pu2018_pdf.pdf (accessed 17.04.2020 p.).

6. *Ofitsiynyi sait Asotsiatsii mist Ukrainy* [Official site of the Association of Ukrainian Cities]. URL: <https://www.auc.org.ua/> (accessed 17.04.2020 p.).

7. Derzhavnyi finansovyi audyt obiednanykh terytorialnykh hromad. Kliuchovi problemy ta shliakhy yikh vyrishennia [State financial audit of the united territorial communities. Key problems and ways to solve them]. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/520/12.2019_2.pdf (accessed 10.04.2020 p.).

8. Treshov M.M. Upravlinnia resursnym zabezpechenniam mistsevykh biudzhetyv v umovakh detsentralizatsii vlady v Ukraini [Management of resource provision of local budgets in conditions of decentralization of power in Ukraine]: dys. ... d-ra nauk z derzhavnoho upravlinnia : 25.00.04. Dnipro, 2019. 499 s.

9. Diachenko S.A. Skladovi systemy upravlinnia mistsevymy finansamy v umovakh detsentralizatsii [Components of local finance management systems under decentralized conditions]. *Universytetski naukovyi zapysky*. 2018. № 67–68. S. 264–275.

Ю. В. Шпак, доктор наук з державного управління,
доцент, професор кафедри економічної безпеки,
публічного управління та адміністрування
Державного університету «Житомирська політехніка»

КЛАСТЕРНИЙ ПІДХІД В УПРАВЛІННІ ТЕРИТОРІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ УКРАЇНИ

Серйозні трансформаційні процеси в Україні почнуться лише за соціальної спрямованості економіки, за умови перетворення людини на рушій прогресу. У розвинених країнах ці процеси почалися 20-30 років тому за активного сприяння структур нового покоління, які об'єднують органи влади, бізнес-структури, науково-дослідні організації й інші суб'єкти соціально-економічних відносин. Одним із різновидів цих структур є кластери.

Термін «кластер» вживається в гуманітарних, технічних, природничих науках. Узагальнюючи наукові підходи до поняття «кластер», можна визначити його як об'єднання окремих елементів у ціле задля досягнення певної мети.

У західній економічній науці розроблено не лише динамічні, а й просторові або регіональні теорії та моделі соціально-економічного зростання. Усі вони увібрали в себе базові поняття та положення класичних, неокейнсіанських, інституційних теорій, моделей економічного зростання, міжгалузевих моделей тощо. Початком другого етапу формування кластерних теорій можна вважати 70-80-ті роки минулого століття. Лібералізація торгівлі та транснаціоналізація світового виробництва призвели до появи нових швидкозростаючих економік, що значно загострило конкуренцію. Це знайшло своє відображення в сучасній парадигмі соціально-економічного розвитку: інтеграції країни у світові глобальні процеси та перетворенні її на самостійного суб'єкта світової економіки через створення умов для розвитку великих мережевих структур. Зародження та розвиток нових теорій соціально-економічного розвитку на кластерних засадах пов'язані, насамперед, з осмисленням ролі людського потенціалу як фактора росту в умовах недосконалої конкуренції. При цьому в основі цих теорій лежать ті ж неокласичні теорії, теорії кумулятивного росту й ін., істотно доповнені положеннями інституціональної теорії.

Кластери стають ключовими компонентами національних і регіональних планів соціально-економічного розвитку. Це один з ефективних методів динамічного розвитку конкурентоспроможної соціально-орієнтованої економіки на основі державно-приватного партнерства з широким використанням потенціалу регіону

У статті розглянуто сучасні підходи до визначення поняття кластерної політики територіального розвитку, проаналізовано міжнародний досвід формування кластерів на регіональному рівні, розглянуто функції кластерної політики. Надано практичні рекомендації щодо побудови кластерів на регіональному рівні.

Ключові слова: кластерна політика територіального розвитку, кластер, публічне управління та адміністрування, конкурентне середовище.

Yu. V. Shpak. Cluster approach in the management of territorial development of Ukraine

Serious transformation processes in Ukraine will begin only with the social orientation of the economy, provided that a person is transformed into a driver of progress. In developed countries, these processes began 20-30 years ago with the active assistance of the new generation of structures that unite the authorities, business structures, research organizations and other actors of socio-economic relations. One of the varieties of these structures are clusters.

The term "cluster" is used in the humanities, engineering, natural sciences. Summarizing scientific approaches to the concept of "cluster", we can define it as the union of individual elements as a whole to achieve a certain goal.

In Western economics, not only dynamic but also spatial or regional theories and models of socio-economic growth have been developed. All of them have absorbed the basic concepts and provisions of classical, neo-Keynesian, institutional theories, models of economic growth, intersectoral models and more. The beginning of the second stage of formation of cluster theories can be considered the 70-80s of the last century. Liberalization of trade and transnationalization of world production have led to the emergence of new fast-growing economies, which has significantly intensified competition. This is reflected in the modern paradigm of socio-economic development: the country's integration into global processes and its transformation into an independent subject of the world economy through the creation of conditions for the development of large network structures. The emergence and development of new theories of socio-economic development on a cluster basis are primarily related to understanding the role of human potential as a growth factor in conditions of imperfect competition. At the same time, these theories are based on the same neoclassical theories, theories of cumulative growth, and so on, which are substantially supplemented by the provisions of institutional theory.

Clusters are becoming key components of national and regional socio-economic development plans. This is one of the effective methods of dynamic development of a competitive socially-oriented economy on the basis of public-private partnership with extensive use of the region's potential.

The article considers modern approaches to the definition of cluster policy of territorial development, analyzes the international experience of cluster formation at the regional level, considers the functions of cluster policy, provides practical recommendations for building clusters at the regional level.

Key words: cluster policy of territorial development, cluster, public administration and administration, competitive environment.

Постановка проблеми. В умовах глобальної світової рецесії, викликаній вірусом COVID 19, особливого значення набуває відновлення та розвиток економіки України на європейських принципах, організація органів місцевого самоврядування, діяльність яких має базуватися на кластерній політиці територіального розвитку, яка повинна бути одним із найважливіших та найактуальніших завдань для уряду нашої держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми. Аналізуючи публікації вітчизняних дослідників із кластерної проблематики, доходимо висновку, що найбільше уваги приділяється розробленню механізмів адаптації теорії кластерів до українських реалій. Слід відзначити таких представників вітчизняної наукової школи, як О. Амоша, В. Геєць, М. Войнаренко, С. Соколенко, О. Тищенко та ін.

Мета статті – дослідження та узагальнення наукових уявлень щодо еволюції кластерних теорій територіального розвитку.

Виклад основного матеріалу. *Кластери* (англ. *cluster*) – скупчення, пучок, група, гроно, рій, жмуток; збиратися групами, асоціюватися, рости гронами.

Виникнення самостійного економічного поняття «кластер» пов'язане з вивченням, аналізом та узагальненням інформації про діяльність успішних груп підприємств із США і Європи.

У межах кластерної теорії в економіці та державному управлінні з'явилася безліч ідей і концепцій; найбільш відомими та важливими є роботи Майкла Портера. Цей дослідник одним із перших сформулював визначення кластера в економіці; він є найвидатнішим прихильником і поширювачем кластерної теорії. Кластерна модель М. Портера використовується в усіх розвинених країнах світу під час розроблення напрямів соціально-економічної політики, є дійовим інструментом підвищення конкурентоспроможності економіки та соціального розвитку в цілому [4].

М. Портер визначив декілька ключових причин позитивного впливу кластерної форми організації виробництва на економічний розвиток: кластери забезпечують підвищення продуктивності праці й ефективності виробництва; стимулюють інновації; полегшують комерціалізацію знань і виробництва.

М. Войнаренко визначає кластер як територіально-галузеве добровільне об'єднання підприємницьких структур, які тісно співпрацюють із науковими установами й органами місцевої влади з метою підвищення конкурентоспроможності власної продукції і економічного росту [2].

О. Тищенко доповнює визначення кластера, зазначаючи, що кластер – це територіально-галузеве, конкуренто-координаційне мережне об'єднання підприємницьких структур, громадських організацій і наукових установ, яке забезпечує конкурентні позиції на мезо-, макро та мегарівнях [5].

В узагальненому вигляді кластер представлено на рис. 1.

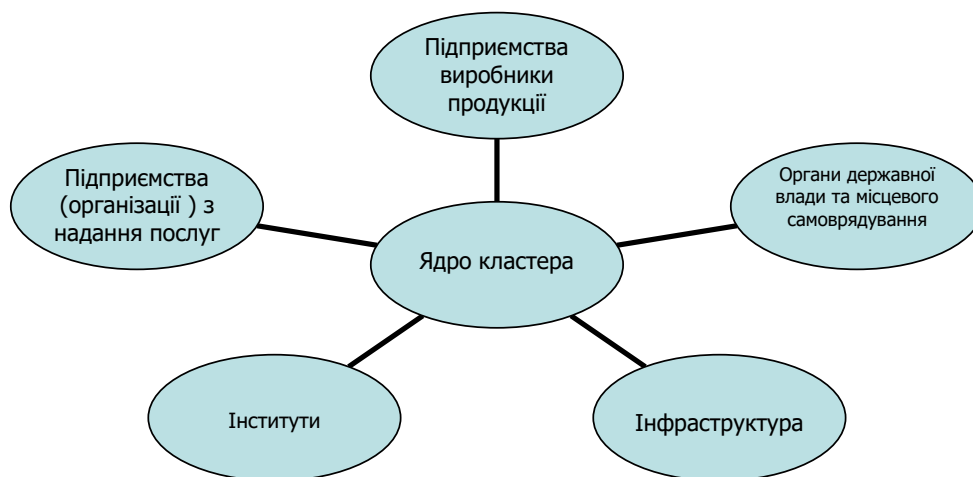


Рис. 1. Загальна схема кластера

Багато вчених вказують на найхарактерніші ключові елементи кластера: географічну концентрацію; спеціалізацію; наявність критичної маси та множини учасників кластера; кооперацію та конкуренцію; інноваційність; синергетичний і соціальний ефект.

Завдяки цим елементам учасники кластера можуть мати значні переваги: сильні конкурентні позиції; зниження трансакційних витрат; доступ до ринку кваліфікованої робочої сили; доступ до ринку капіталу та ресурсів (або інших місцевих альтернатив); підвищення продуктивності праці й ефективності виробництва; більш повне й ефективне використання можливостей інфраструктури; використання спільних процесів або ринків; обмін досвідом і знаннями в аналогічних чи взаємопов'язаних видах діяльності; полегшення комерціалізації знання та виробництва; додатковий ефект від «масштабу учасників» і наявності «критичної маси»; стимулювання інно-

вацій; розвиток кластера поза межами галузі; стійкість до зовнішнього впливу; соціально-економічний розвиток відповідної території.

Узагальнюючи світовий досвід розвитку та функціонування кластерів, можна виділити такі основні категорії їх учасників: профільні підприємства; науково-дослідні організації й освітні установи; громадські організації; підприємства (організації) з надання послуг та постачання ресурсів і матеріалів (включаючи транспортну, природоохоронну, енергетичну, інформаційну інфраструктуру); підприємства (організації) ринкової інфраструктури (аудиторські, консалтингові, страхові, лізингові, кредитні компанії); державні установи й органи стандартизації.

На думку М. Портера, кластери з'являються там, де всі необхідні чинники, ресурси і компетенції зосереджуються, досягають певного масштабу, деякої критичної межі і набувають ключової ролі в певній економічній сфері з вирішальною і стійкою конкурентною перевагою над іншими регіонами за рахунок більш високої продуктивності, розвитку інновацій і нових видів бізнесу.

Економічні зв'язки, на базі яких створюються кластери, ґрунтуються на довгострокових контрактах (на відміну від холдингів, які створюються на майнових інтересах) і передбачають вертикальні та горизонтальні взаємодії між різними бізнес-суб'єктами й їх симбіозну взаємозалежність, яка визначається принципом синергізму. Такі об'єднання дозволяють малим організаціям поєднувати переваги малих форм підприємництва та великих виробництв. Між фірмами, які належать різним власникам, виникає спорідненість при збереженні кожною з них своєї автономності.

Відмінна риса кластера – цільова підприємницька діяльність. У межах кластера об'єднуються не тільки виробничий, а й інноваційний бізнес, комплексне управління якістю продукції, сервісне обслуговування. Об'єднання зусиль підприємств, органів управління, суб'єктів інвестиційної й інноваційної діяльності забезпечує значні переваги в конкурентній боротьбі, сприяє раціоналізації виробничо-ринкових процесів, перерозподілу ризиків і проведенню гнучкої політики в умовах мінливої кон'юнктури. Таке об'єднання зусиль у розвинених країнах виявилось досить ефективним.

Посилення міжнародної конкуренції у світовій економіці є об'єктивною передумовою зміни парадигми управління конкурентоспроможністю, яка полягає у відмові від традиційної економічної політики та переході до нової кластерної економічної політики.

Разом із тим серед значної частини експертного співтовариства поширена думка про неможливість штучного створення кластерів. Існує плутанина щодо специфіки кластерної політики, її місця серед наявних інструментів державної економічної політики. В Україні поки що не поширені кластери як потужні інструменти економічної політики.

Закордонний досвід показує, що кластерний підхід визнається як дієва політика підвищення конкурентоспроможності регіональних і національних економік. Діяльність з реалізації кластерного підходу може бути позначена як кластеризація і являти собою комплекс організаційно-економічних заходів, державних і громадських інститутів щодо асоціації підприємств у кластери та встановлення між ними неформальних відносин і мережевої співпраці.

Під час створення кластера принциповим питанням є модель кластерної політики. У світовій практиці склалися дві різні моделі цієї політики. Основний принцип першої, ліберальної моделі (застосовується у США, Великій Британії, Австралії) полягає у тому, що кластер розглядається як ринковий організм і влада має забезпечити його природний розвиток. Така кластерна стратегія є характерною для країн, які за традицією проводять ліберальну економічну політику, багато що віддаючи на відкуп ринку. Основними «гравцями» є регіональна влада та регіональні організації, які разом із провідними учасниками кластерів розробляють і реалізують програми розвитку.

У другій моделі (застосовується у Японії, Республіці Корея, Словенії, Сінгапурі, Швеції, Франції й ін.) наголошується на дирижистській політиці щодо розвитку кластерів. У цих країнах суттєву роль відіграє активна державна політика, яка включає в себе комплекс заходів від вибору пріоритетних кластерів і фінансування проектів з розроблення відповідних стратегій і програм до цільового створення ключових факторів успіху для розвитку кластерів.

Позитивним прикладом активної державної кластерної політики для України є Франція. За ініціативою уряду був проведений кластерний аналіз галузей французької економіки з метою виявлення перспективних галузей для формування кластерів. Кластерний аналіз проводився за такими критеріями: територіальна концентрація промислового виробництва, наявність промислових лідерів на території, існування галузевого ланцюжка створення вартості, рівень розвитку науки у кластерній системі; рівень розвитку технологій; необхідність глобальної стратегії. Оцінювання потенціалу мережеутворення виявило пріоритетні галузі для кластеризації: аграрна сфера, хімічна промисловість, енергетика, легка промисловість та ін.

Із реалізацією державної кластерної політики на території Франції пов'язане утворення понад 60-ти кластерів, 14 із яких мають глобальний масштаб та орієнтовані на експорт. Найбільша концентрація кластерів спостерігається в сільському господарстві й у переробці аграрної продукції (15 кластерів), а також у галузі біотехнологій (7 кластерів). Сільське господарство та виноградарство традиційно були центральними галу-

зями економіки Франції; біотехнології отримали масштабний розвиток у результаті орієнтації уряду країни на розвиток інновацій.

Отже, Франція демонструє сильну державну кластерну політику, яка охоплює усі аспекти кластеризації економіки – від формування бачення кластерного розвитку економіки країни та визначення перспективних галузей для утворення кластерів до розробки та фінансування конкретних кластерних проектів у стратегічних галузях економіки. Кластери створюються з метою підвищення конкурентоспроможності підприємств (з однорідним видом виробництва) на товарних ринках; «спільність діяльності» зумовлюється збігом економічних інтересів цих підприємств.

Кластер може формуватися та розвиватися природним шляхом, еволюційно, за допомогою розширення та поглиблення партнерських зв'язків між господарюючими суб'єктами виробниками, постачальниками, споживачами, а також підтримуючими й обслуговуючими їх організаціями – науково дослідними інститутами, фінансовими структурами, венчурними компаніями й ін.

Об'єктивне існування так званих провалів ринку, пов'язаних із наявністю трансакційних витрат та інформаційною асиметрією, визначає практичну неможливість ефективного кластерного будівництва шляхом самоорганізації учасників та зумовлює необхідність втручання держави в цей процес – у формі *активного посередництва та реалізації підтримуючої функції з метою подолання провалів ринку*.

Участь держави як спрямовуючої інстанції, по-перше, забезпечує погляд «зверху» на склад потенційного кластера, виявляє його із середовища різних господарюючих суб'єктів, по-друге, сприяє формуванню «критичної маси» кластера шляхом розвитку відсутніх елементів, допомагає синхронізувати розвиток кластера з виконанням завдань національної економіки, по-третє, пов'язує інтереси господарюючих суб'єктів із цілями та баченням кластера, із пріоритетами економічної політики регіону та країни в цілому [3].

Базові функції публічного управління у процесі кластеризації зводяться до подолання проблем та обмежень в організації господарюючих суб'єктів у кластери, а також до створення інституціональних, інфраструктурних та інших базисних умов для формування й ефективного розвитку кластера. Залежно від характеру проблемних областей та обмежень, які виникають у процесі кластеризації, заходи державного втручання можуть бути різними.

Як показує світовий досвід, основні проблеми інтеграції господарюючих суб'єктів у кластер пов'язані з відсутністю бачення спільних цілей, нерозумінням вектора колективного розвитку, невмінням використовувати можливості взаємовигідного співробітництва та кооперації, відсутністю критичної маси, яка виражається в мінімально достатньому обсягу компетенцій, необхідних для ефективного функціонування кластера.

Для подолання подібних обмежень держава може застосовувати різні заходи спрямованого впливу, зокрема організацію майданчиків для комунікації й обміну досвідом, розвиток системи держзакупівель, створення нових підприємств, стимулювання створення стартапів, залучення прямих іноземних інвестицій, субсидування спільних наукових розробок та інформаційних порталів, випуск інформаційних матеріалів для учасників кластера.

Кластерна політика територіального розвитку – система взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств різних форм власності, об'єктів виробничої, соціальної та наукової інфраструктури, яка має на меті підвищення їхньої конкурентоспроможності, соціально-економічне покращення певної території на засадах формування та розвитку кластерів.

Мета кластерної політики територіального розвитку – покращення соціально-економічного розвитку певної території на засадах створення дієвого конкурентного середовища.

Цілі кластерної політики мають забезпечувати створення сприятливого середовища для формування конкурентоспроможних кластерів. Кожна з цілей може бути деталізована за рахунок розмежування функцій, розробки методів та інструментів кластерної політики.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Розуміння об'єктивної форми та сутності кластера як складної соціально-економічної системи, знання об'єктивних законів його функціонування дозволяють не тільки впливати на систему відповідно до завдань її регулювання, а й у принципі реалізувати метод наукового прогнозування й управління якістю життя мешканців конкретного регіону.

Кластери як спільність і певний вид взаємовідносин індивідуумів та їх груп у характерних умовах геосоціального середовища належать до систем низького ступеня формалізації. Саме із цієї причини дослідження та моделювання таких структур пов'язане з певними труднощами й зумовлює використання інструментарію точних наук, новітніх інформаційних технологій і методів моделювання.

Побудова кластерної політики досить суттєво залежить від принципів, на які вона буде спиратися:

1) **принцип приватно-державного партнерства** – реалізується через спільні інтереси держави та членів кластера, з оптимальним урахуванням інтересів учасників кластерних взаємовідносин, соціально-економічною відповідальністю, селективністю, законодавчим забезпеченням;

2) **принцип системності** – превалюють такі властивості, як цілісність, комунікативність, багаторівневість, неперервність функціонування, адаптивність і саморозвиток, інтеграційність, стійкість;

3) **організаційний принцип** – передбачає колективне прийняття рішень, гнучкість, сталість, спільність інтересів потенційних учасників взаємодії, концентрацію, створення інфраструктури взаємодії, безперервність, ефективність діяльності, довгострокові стратегічні цілі розвитку, комплексність та ін.;

4) **принцип ресурсного забезпечення** – реалізується через рівноправний доступ до природних ресурсів, забезпеченість виробництва висококваліфікованими кадрами, інвестиційними та фінансовими ресурсами, через інформаційну забезпеченість тощо.

Характеризуючи специфічні функції кластерної політики територіального розвитку, слід виділити такі: виявлення вже наявних кластерів, підтримка кластерних ініціатив, стимулювання та моніторинг кластерів. Їх не слід розглядати як послідовність дій до них потрібно підходити як до комплексу дій. Методи й інструменти щодо виявлення, підтримки та стимулювання кожного кластера мають бути індивідуальними і залежати насамперед від бажання та кваліфікації кадрів регіональних органів влади.

Список використаних джерел:

1. Вахович І.М. Фінансова політика сталого розвитку регіону : методологія формування та механізми реалізації : монографія. Луцьк : Надстир'я, 2007. 496 с.
2. Войнаренко М.П. Будівельний кластер – європейський шлях розвитку. Хмельницький : Асоціація «Поділля Перший», 2005. 32 с.
3. Державна економічна політика регіонального розвитку : навчальний посібник / М.А. Латинін, О.Ю. Бобровська, Г.О. Дорошенко та ін. ; за заг. ред. проф. М.А. Латиніна, проф. В.Б. Родченка. Харків : ХНУ імені В.Н. Казаріна, 2016. 420 с.
4. Портер М. Конкуренція. Москва : Вільямс, 2005. 608 с.
5. Тищенко О.М. Кластери як вектор розвитку економіки : організація, суть і концепції. *Теоритичні та прикладні питання економіки*. Вип. 21. Київ : Вид.-поліграф.центр «Київський університет», 2010. С. 77–81.

References:

1. Vakhovych I.M. (2007), *Finansova polityka staloho rozvytku rehionu : metodolohiia formuvannia ta mekhanizmy realizatsii* [Financial policy is steadily developing: methodology of development and organization], Monograph, Press *Nadstyria*, Lutsk, 496 p. [Ukraine].
2. Voynarenko M. P. and Malyj M. V. (2005), *Budivel'nyj klaster – ievropejs'kyj shliakh rozvytku* [The construction cluster is a European way of development], Press *Podillya First Association*, Khmelnytskyi, 32 p. [Ukraine].
3. Latynin M. A., Bobrovs'ka O. Yu., Doroshenko H. O. et al (2016), *Derzhavna ekonomichna polityka rehional'noho rozvytku* [State economic policy of regional development], Tutorial, Press *KhNU imeni V.N. Kazarina*, Kharkiv, 420 p. [Ukraine].
4. Porter M. (2005), *Konkurentsia* [Competition], translated from english O.L. Pyliavs'koho, Press *Williams*, Moscow, 608 p. [Russia].
5. Tishchenko O.M. (2010), “*Klastery iak vektor rozvytku ekonomiky : orhanizatsiia, sut' i kontseptsii*” [“Clusters as a vector of economic development: organization, essence and concepts”], journal *Teorytychni ta prykladni pytannia ekonomiky* [Theoretical and applied issues of economics], vol. 21, pp. 77-81 [Ukraine].

М. Ф. Криштанович, доктор габілітований,
професор Вищої школи міжнародних відносин
і суспільних комунікацій в Холмі (Польща)

ФУНКЦІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ Й ПОРЯДКУ В ДЕРЖАВІ

У статті розглянуто питання публічної безпеки, зокрема визнання, дотримання і захисту прав і свобод людини та суспільства загалом. Завжди перебували в компетенції різних державних органів влади, які склали основу системи щодо забезпечення безпеки держави та громадян, де, згідно із ст. 3 Конституції України, це був їхній найважливіший конституційний обов'язок.

Кількість і складність завдань, які необхідно вирішити в системі забезпечення публічної безпеки, вимагала узгодженої практики всіх суб'єктів гарантування безпеки. З цією метою важливу роль відігравали органи поліції України, діяльність яких мала бути спрямована на пошук і протидію конкретним загрозам публічній безпеці, що виникають через порушення громадського порядку.

Сьогодні діяльність Національної поліції України у сфері забезпечення публічної безпеки має досить складний характер. У механізмі держави вона є спеціальним органом, покликаним безпосередньо гарантувати належний рівень публічної безпеки, але через багатогранність і багатифункціональність їхньої діяльності із протидії широкому колу загроз публічній безпеці саме вони є суб'єктом здійснення покладених на них функцій.

Пряме законодавче закріплення діяльності органів поліції щодо забезпечення публічної безпеки знайшла в Законі України від 10 листопада 2015 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Національної поліції» [1], в якому вони визначені одним із суб'єктів забезпечення публічної безпеки як однієї з найважливіших сфер державної політики України. При цьому вся їхня діяльність у сфері публічної безпеки має бути спрямована на забезпечення стабільного розвитку суспільства, своєчасне виявлення, відвернення та нейтралізацію реальних і потенційних загроз національним інтересам.

Визначено велике значення для забезпечення публічної безпеки держави органами поліції, засади та принципи їхньої діяльності, які характеризують концептуальні вихідні положення про органи поліції та встановлюють основні правила та сутність їхньої організації та функціонування. Чинне законодавство України у сфері поліцейської діяльності закріпило низку принципів, що в ідеальному задумі повинні були стати орієнтиром на поліцію європейського зразка, на їхній основі повинна була базуватися вся діяльність поліції.

Ключові слова: Національна поліція України, публічна безпека, протидія злочинності, правопорушення, суспільство, держава.

M. F. Kryshchanovych. Functions of the National Police of Ukraine in the system of public security and order in the state

The article deals with issues of national security, in particular the recognition, observance and protection of human and society's rights and freedoms in general. It was always within the competence of the various state bodies that formed the basis of the system for ensuring the security of the state and citizens, where, according to Art. 3 of the Constitution of Ukraine, it was their most important constitutional obligation.

The amount and complexity of the tasks that need to be addressed in the public security system required the consistent practice of all security actors. To this end, an important role has been given to the Ukrainian police authorities, whose activities should be aimed at finding and countering specific public security threats arising from public nuisance.

Today, the activities of the National Police of Ukraine in the field of public security are quite complex. In the mechanism of the state, they are a special body designed to directly guarantee an adequate level of public security, but because of the multidimensionality and versatility of their activities in countering a wide range of threats to public security, they are the subject of the exercise of their functions.

The direct legislative consolidation of the activities of the police on public security was found in the Law of Ukraine of 10.11.2015 "On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine on the Activities of the National Police" [1], in which they are defined as one of the subjects of public security as one of the most important spheres of Ukrainian state policy. At the same time, all their activities in the field of public security should be aimed at ensuring the stable development of society, timely identification, deterrence and neutralization of real and potential threats to national interests.

The principles and principles of its activity, which characterize the conceptual baseline provisions on police bodies and establish the basic rules and essence of their organization and functioning, are of great importance for ensuring public security of the state. The current legislation of Ukraine in the field of policing enshrined a number of principles that, ideally, were to become a benchmark for a European-style police force, based on which all police activity should be based.

Key words: National Police of Ukraine, public security, crime counteraction, offenses, society, state.

Постановка проблеми. Питання публічної безпеки, зокрема визнання, дотримання й захисту прав і свобод людини й громадянина завжди перебували в компетенції різних державних органів влади. Завдання, які потрібно вирішити в системі публічної безпеки, вимагали узгодженої поведінки всіх суб'єктів гарантування публічної безпеки. З цією метою державою велике значення відведено правоохоронним органам, а особливо поліції, діяльність якої повинна бути спрямована на пошук і протидію конкретним загрозам публічної безпеки, що виникають із порушення громадського порядку в суспільстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нині питання функції Національної поліції України щодо забезпечення безпеки й порядку в державі досліджувались у працях таких науковців, як В. Богданович, О. Бодрук, О. Бандурка, О. Гончаренко, А. Гапоненко, О. Кравченко, В. Ліпкан та інші. Однак вчені та правники торкалися загальних питань забезпечення безпеки суспільства й держави Національною поліцією України загалом, це питання потребує повного та всебічного дослідження.

Метою статті є визначення та обґрунтування функцій, принципів і завдань Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки суспільства та держави.

Виклад основного матеріалу. Національна поліція, вступаючи в найрізноманітніші правові відносини з громадянами, наділена в цій сфері цілим комплексом завдань і функцій (напрямів діяльності). Ідеться про «забезпечення публічної безпеки й порядку; захист інтересів суспільства й держави» (ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію»). Ба більше, згідно зі ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію» [2], Національна поліція України як «центральный орган виконавчої влади, служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки й порядку». Отже, поліцію можна визначити як особливий орган, який є складовою частиною системи національної безпеки.

Пошук і протидія реальним загрозам національній безпеці, що походять із боку порушень громадського порядку та громадської безпеки, вимагали чіткого визначення в цьому процесі ролі та місця Національної поліції України. Саме її діяльність є надійною гарантією публічної безпеки, забезпечення суспільного спокою, створення реальних умов для нормального функціонування держави та її органів, об'єднань громадян, трудових колективів. Особливе місце органів поліції в системі забезпечення національної безпеки зумовлене обсягом і складністю їхньої роботи в галузі здійснення правоохоронної діяльності, а також тим, що на них покладається основний тягар боротьби зі злочинністю та роботи з профілактики й запобігання злочинам із метою реалізації єдиної державної політики боротьби зі злочинністю, яка є складовою внутрішньої політики суверенної та незалежної України [3].

Місце і роль поліції України в системі національної безпеки визначається наявністю відповідних їй функцій. Слід зазначити, що, згідно з Європейським кодексом поліцейської етики, основними функціями поліції у демократичному суспільстві є такі [4]:

- дотримання та захист основоположних свобод і прав індивіда у такому вигляді, в якому вони закріплені, зокрема, в Європейській конвенції про права особи;
- гарантування громадського спокою, дотримання порядку та закону в країні;
- запобігання злочинним діям і боротьба з ними;
- виявлення злочинів;
- надання послуг і допомоги громадянам.

Враховуючи це, ми можемо зазначити, що основними функціями Національної поліції України є такі:

1. Адміністративна функція. Вона характеризує виконавчо-розпорядчу діяльність її апаратів, служб і підрозділів щодо організації та практичного здійснення забезпечення публічної безпеки й порядку. У межах цієї функції Національна поліція може застосовувати заходи адміністративного примусу у вигляді поліцейських заходів, здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення, приймати рішення про застосування адміністративних стягнень і забезпечувати їх виконання.

2. Профілактична (превентивна) функція. Вона свідчить, що поліція України у своїй діяльності здійснює превентивну та профілактичну діяльність, яка спрямована на запобігання вчиненню правопорушень. Поліція має виявляти причини та умови, які сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживати у межах своєї компетенції заходів для їх усунення; застосовувати заходи з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень, припиняти виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення. У межах цієї функції поліція вживає заходів для забезпечення публічної безпеки й порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях; регулює дорожній рух і здійснює контроль за дотриманням правил дорожнього руху його учасниками.

3. Кримінально-процесуальна функція передбачає, що поліція організовує своєчасне реагування на заяви та повідомлення про кримінальні правопорушення, а також здійснює досудове розслідування кримінальних правопорушень у межах визначеної підслідності.

4. Оперативно-розшукова функція поліції передбачає здійснення нею оперативно-розшукової діяльності, спрямованої на розшук осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду, ухиляються від виконання кримінального покарання, пропали безвісти, та інших осіб у випадках, визначених законом.

5. Дозвільна функція поліції характеризується, зокрема, тим, що вона має право видавати та погоджувати дозвільні документи у сфері безпеки дорожнього руху; здійснювати контроль за дотриманням фізичними та юридичними особами спеціальних правил та порядку зберігання і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту й активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів і речовин, на які поширюється дозвільна система органів поліції; здійснювати у визначеному законом порядку приймання, зберігання та знищення вилученої, добровільно зданої або знайденої вогнепальної, газової, холодної та іншої зброї, боєприпасів, набоїв, вибухових речовин, пристроїв, наркотичних засобів або психотропних речовин.

6. Охоронна функція поліції спрямована на здійснення охорони об'єктів державної власності у випадках та порядку, які визначені законом та іншими нормативно-правовими актами, а також має право на участь у здійсненні державної охорони. Також поліція може здійснювати на договірних засадах охорону фізичних осіб та об'єктів приватної й комунальної власності.

7. Сервісна функція поліції передбачає вживання нею всіх можливих заходів для надання невідкладної, зокрема домедичної і медичної, допомоги особам, які постраждали внаслідок кримінальних чи адміністративних правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в ситуації, небезпечній для їхнього життя чи здоров'я.

8. Функція інформаційного забезпечення передбачає, що поліція в межах визначеної законодавством інформаційно-аналітичної діяльності має право:

- формувати бази (банки) даних;
- користуватися наявною базою даних і базою даних інших органів державної влади;
- здійснювати належну всю інформаційно-пошукову та аналітичну роботу;
- здійснювати інформаційну взаємодію з іншими органами державної влади України, органами правопорядку іноземних держав і міжнародними організаціями.

Ця функція передбачає, що Національна поліція може створювати власні бази даних, необхідні для забезпечення щоденної діяльності своїх органів (закладів, установ) у сфері трудових, фінансових відносин, відносин документообігу, а також використовувати міжвідомчі інформаційно-аналітичні системи, необхідні для виконання покладених на неї повноважень.

9. Функція міжнародного співробітництва спрямована на те, що Національна поліція має право виконувати в межах своєї компетенції запити органів правопорядку (правоохоронних органів). Поліціанти також можуть направлятися до міжнародних організацій, іноземних держав як представники поліції з метою забезпечення координації співробітництва з питань, що належать до повноважень поліції, вони можуть залучатися до участі в міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки.

Отже, зі вступом у силу Закону України «Про Національну поліцію», основними завданнями поліції щодо забезпечення публічної безпеки й порядку в державі є такі:

- забезпечення особистої безпеки громадян, захист їхніх прав і свобод, законних інтересів;
- боротьба з організованою злочинністю: виявлення та припинення діяльності організованих злочинних груп, банд, інших злочинних формувань пов'язаних із міжрегіональними і міжнародними зв'язками, а також контрабандистськими групами, які спеціалізуються на наркобізнесі, встановлення їхніх корумпованих зв'язків в органах влади;
- боротьба з економічною злочинністю в найбільш криміногенних і важливих для економіки України сферах, насамперед кредитно-фінансової та банківської;
- боротьба з корупцією, білокомірцевою злочинністю;
- боротьба з нелегальною міграцією;
- боротьба з тероризмом та іншими формами екстремізму;
- охорона суспільного порядку й забезпечення громадської та особистої безпеки;
- участь у забезпеченні екологічної безпеки (забезпечення карантинних заходів, режиму надзвичайного положення у разі катастроф різного походження тощо);
- участь у забезпеченні інформаційної безпеки;
- участь у забезпеченні міжнародної безпеки (організація співробітництва з міжнародними організаціями з проблем національної безпеки, участь у миротворчих, рятувальних і гуманітарних операціях під егідою ООН, ОБСЄ [2]).

Національна поліція України відповідно до чинного законодавства під час реалізації своєї діяльності керується такими принципами:

- верховенства права. Це коли поліція у своїй діяльності керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Цей принцип застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини.

– дотримання прав і свобод людини. Цей принцип свідчить, що під час виконання своїх завдань поліція має забезпечувати дотримання прав і свобод людини, гарантованих Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами України.

Принцип законності визначає, що поліція має діяти виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України. Поліціантам заборонено виконувати злочинні чи явно незаконні розпорядження та накази.

Принцип відкритості та прозорості характеризується тим, що поліція має здійснювати свою діяльність на засадах відкритості та прозорості в межах, визначених Конституцією та законами України.

Принцип політичної нейтральності полягає в тому, що поліція має забезпечувати захист прав і свобод людини незалежно від політичних переконань і партійної належності.

Принцип взаємодії з населенням на засадах партнерства, безперервності визначає, що діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб.

Принцип безперервності свідчить, що поліція має забезпечувати безперервне та цілодобове виконання своїх завдань. Кожен має право будь-якої миті звернутися по допомогу до поліції або поліціанта, а поліція не має права відмовити в розгляді або відкласти розгляд звернень стосовно забезпечення прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань [5].

Реальне покладення в основу діяльності Національної поліції цих принципів та інших прогресивних засад сприятиме розбудові в країні інституту сучасної європейської поліції щодо забезпечення публічної безпеки громадян, суспільства та держави загалом.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, функціонування створеної Національної поліції в Україні в системі публічної безпеки й порядку передбачає велику кількість питань стосовно законодавчого та нормативного регулювання цього процесу. Беручи до уваги, що до цього в Україні відбувався лише поетапний перехід до європейських стандартів організації роботи правоохоронних органів, треба зазначити, що Національна поліція повинна чітко розуміти функції, завдання та принципи своєї роботи щодо забезпечення публічної безпеки й порядку громадян, суспільства та держави в умовах сьогодення.

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Національної поліції : Закон України № 766-УІІ від 10 листопада 2015 р.
2. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
3. Шляхи удосконалення системи державного управління забезпеченням національної безпеки України : навч. посіб. : у 2 ч. / Г.П. Ситник, А.В. Дацюк, Р.Р. Марутян та ін. Київ : НАДУ, 2011. Ч. 1. 44 с.
4. Європейський кодекс поліцейської етики, ухвалений Комітетом Міністрів 19 вересня 2001 р. на 765-му засіданні заступників Міністрів. *Офіційний сайт Центру політико-правових реформ*. URL: <https://www.pravo.org.ua/files/ustice/rec1.pdf>.
5. Закон України «Про Національну поліцію». Науково-практичний коментар. Станом на 7 вересня 2018 р. / за заг. ред. С.С. Чернявського. Київ : Вид. дім «Професіонал», 2018. 680 с.

References:

1. Pro Natsional'nu politsiyu : Zakon Ukrainy vid 2 lyp. 2015 r. № 580-VIII. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. 2015. № 40–41. S. 379.
2. Pro Natsional'nu politsiyu : Zakon Ukrainy vid 2 lyp. 2015 r. № 580-VIII. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. 2015. № 40–41. S. 379.
3. Shlyakhy udoskonalennya systemy derzhavnoho upravlinnya zabezpechennyam natsional'noyi bezpeky Ukrainy : navch. posib. : u 2 ch. / H.P. Sytnyk, A.V. Datsyuk, R.R. Marutyanyan ta in. Kyiv : NADU, 2011. Ch. 1. 44 s.
4. Yevropeys'kyu kodeks politseys'koyi etyky, ukhvalenyyu Komitetom Ministriv 19 veresnya 2001 r. na 765-mu zasidanni zastupnykiv Ministriv. *Ofitsiynyy sayt Tsentru polityko-pravovykh reform*. URL: <https://www.pravo.org.ua/files/ustice/rec1.pdf>.
5. Zakon Ukrainy "Pro Natsional'nu politsiyu". Naukovo-praktychnyy komentar. Stanom na 7 veresnya 2018 r. / za zah. red. S.S. Chernyavskoho. Kyiv : Vyd. dim "Profesional", 2018. 680 s.

О. А. Панченко, доктор медичних наук, професор, заслужений лікар України, президент громадської організації «Всеукраїнська професійна психіатрична ліга»

О. І. Пархоменко-Куцевіл, доктор наук із державного управління, професор, завідувач кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної академії управління персоналом

В. Г. Антонов, молодший науковий співробітник, керівник адміністративно-інформаційного відділу державного закладу «Науково-практичний медичний реабілітаційно-діагностичний центр Міністерства охорони здоров'я України»

ІНФОРМАЦІЙНІ ВИКЛИКИ ЕПОХИ ТУРБУЛЕНТНОСТІ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

У статті розглянуто сутність епохи турбулентності, дано її визначення, яке є інструментарієм для розгляду сучасних зовнішніх і внутрішніх суспільних тенденцій. Із системи соціального порядку виокремлено функціональний, що перебуває в більш динамічному стані й найбільше віддзеркалює риси епохи турбулентності. На підставі концепції пояснення соціальних явищ відомого соціолога-функціоналіста Артура Стінчкомба запропоновано універсальну модель підтримки рівноваги стану динамічної системи, зокрема, соціального типу. Вона містить такі елементи: виклики, суб'єкт контролю, об'єкт контролю, ризики стосовно об'єкта, стратегії стабілізації системи. Ця модель використана для пояснення причин порушення стабільності будь-якої системи, оскільки вказує на різні варіанти можливої конфігурації: появу нових незвичних викликів і ризиків (зовнішніх і внутрішніх); провал колишніх суб'єктів контролю (інститутів, організацій, практик), надмірні витрати й незаплановані негативні наслідки їхньої діяльності; неадекватні стратегії відповіді на виклики, нерелевантність об'єктів контролю, виражених через цінності, принципи та правила умов, що змінюються. Використовуючи модель, можна не тільки пояснити причини порушення рівноваги стану динамічної системи, але й дослідити процес вибору стратегій щодо її збалансування. На прикладі конкретних інформаційних викликів державі та особистості показано ефективність роботи моделі. За об'єкт узятю інформаційну безпеку, причому акцент поставлено на її понятті в динамічних категоріях. Суб'єктом є державне управління. Проаналізовано окремо ризики щодо держави й особистості. У першому випадку розглянуто інформаційне протистояння у вигляді інформаційної війни, у другому – інформаційно-психологічна турбулентність особистості. Відповідно, запропоновано стратегії інформаційної безпеки: забезпечення інформаційно-цифрового суверенітету, адекватне державне управління в юридичній, організаційно-правовій, соціально-політичній, науково-технологічній, соціально-культурній, психологічній та педагогічній площинах.

Ключові слова: турбулентність, епоха турбулентності, суспільний порядок, інформаційні виклики, інформаційна безпека, державне управління.

O. A. Panchenko, O. I. Parkhomenko-Kutsevil, V. H. Antonov. Turbulence information challenges in governance

In the article, scientists examined the essence of the era of turbulence, given its definition, which provides a tool for considering contemporary external and internal social trends. The functional order is distinguished from the system of social order, is in the most dynamic state, and most of all reflects the features of the era of turbulence. Based on the concept of explaining social phenomena of the well-known functional sociologist Arthur Stinchcombe, the proposed universal model for maintaining the equilibrium state of a dynamic system, including a social type. Model to find offensive elements: wiki; control sub-control, control sub-control, thorough control of the strategy, strategic stability system. The model can be used to explain the reasons for the violation of the stability of any system, since it indicates various options for a possible configuration: the appearance of new unusual challenges and risks (external and internal); failure of former control entities (institutions, organizations, practices), excessive expenses and unplanned negative consequences of their activities; inadequate response strategies; the irrelevance of the objects of control, expressed through values, principles and rules, to changing conditions. Using the model, one can not only explain the causes of the imbalance in the state of the dynamic system, but also investigate the process of choosing strategies for balancing it. On the example of specific information challenges to the state and the individual, the efficiency of the model is shown. The object adopted information security, and the emphasis is on its concept in dynamic categories. The subject is public administration. Moreover, public administration in the model

acts as one of the types of social in observance of public order, and is a special function that arises from the needs of society as a self-sufficient system and is carried out in appropriate state or non-state forms through the organizational activities of a specially created group of bodies. Such management is also of a political nature; it can be viewed from a social, economic point of view. The individual risks of the state and the individual are analyzed. In the first case, informational confrontation in the form of information warfare is considered, in the second – informational-psychological turbulence of an individual. According to the proposed strategy for ensuring information security: ensuring information-digital sovereignty; adequate public administration in legal, legal, socio-political; scientific, technological, socio-cultural, psychological and pedagogical planes.

Key words: turbulence, era of turbulence, public order, information challenges, information security, state security, public administration.

Постановка проблеми. За всіма економічними, політичними, екологічними, культурними й інформаційними ознаками людство ввійшло в епоху турбулентності, яка характеризується низкою важливих особливостей: плінністю, нестійкістю, невизначеністю, що ставить перед суспільством донині незвідані виклики. Серед науковців побутує думка, що саме інформатизація суспільства призвела до прискорення появи нових тенденцій у світовому розвитку. Отже, вивчення сучасних інформаційних викликів є актуальним завданням не тільки теоретичного характеру, але й практичного застосування в державному управлінні інформаційною безпекою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття «турбулентність» у проєкції на суспільні процеси з'явилося наприкінці ХХ століття, після виявлення досить суворих закономірностей хаотичної поведінки не тільки фізичних, але й біологічних і «соціальних» об'єктів, економічних і політичних явищ. Представники соціальних і економічних наук почали вживати терміни «турбулентні часи», «турбулентний світ», «соціальна турбулентність», «турбулентний соціум» (наприклад, [1–5]).

Н.С. Розов, визначаючи епоху турбулентності як певний історичний період в історії людства, стверджує, що в Європі таких періодів було шість [6]. Кожна з епох турбулентності еволюціонувала за допомогою затвердження нового міжнародного порядку, нових принципів внутрішньополітичного устрою держав, поширення нових релігійних, соціальних, моральних цінностей. Сучасну кризу глобальної стабільності вбачаємо в низці ознак економічного, політичного, воєнного, екологічного та інших гатунків.

У довгостроковій ретроспективі поточна критична ситуація уявляється як черговий цикл геополітичного й гео економічного переділу світу. Ключовим моментом тут є продовження розпаду біполярного світу та його перетворення на багатополлярний, причому характер, геополітична структура, політична та економічна вага його окремих елементів змінюються невизначеним чином [7].

Характеризуючи «турбулентні часи», О.Н. Яницький виділяє опосередковано декілька негативних сторін процесу інформатизації [8]:

– процес вимагає більш прозорих інформаційних відносин, а це неминуче призводить до порушення прав і свобод;

– прихід «пост-паперової» культури істотно змінює структуру та функції інститутів управління, освіти й науки;

– загострюється боротьба між глобальними гравцями за роль «програмістів» і «перемикачів» засобів масової інформації та комунікації, мережових систем, за допомогою яких формується глобальна політика.

У попередніх наших роботах [9–12] досліджувалась турбулентність інформаційного середовища в державі й пов'язані з цим явищем проблеми психологічної турбулентності, особистісних і суспільних відносин, інформаційно-психологічної безпеки.

Водночас набуває актуальності розгляд інформаційних феноменів епохи турбулентності в ракурсі державного управління. Утім, і саме поняття «епоха турбулентності» в цьому контексті потребує більш детального аналізу.

Мета статті – визначити критерії дослідження концепту «епоха турбулентності» та застосування їх під час аналізу інформаційних викликів у державному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Для визначення поняття «епоха турбулентності» розглянемо декілька передумов. Термін «турбулентність» походить від латинського *turbulentus* – «бурхливий, хаотичний, непорядкований». Його використання вказує на переважання нелінійних процесів, хаотичність, непередбачуваність подій, різкі зміни тенденцій, зростання конфліктності. Якщо розглядати суспільні відносини, таке визначення може бути використане для аналізу «порушень соціального порядку». Згідно з класичним визначенням, *соціальний порядок – система, що включає індивідів, взаємозв'язки між ними, урегульовані соціальними нормами (право, мораль, релігія тощо), які сприяють поведінці людей, необхідній для успішного функціонування цієї системи.*

Вочевидь, епоха турбулентності повинна зачіпати щонайменше два рівні соціальних порядків – усереднені держави (економічний, політичний, культурний, інформаційний) і порядок міжнародний, тобто формальні й неформальні правила взаємодії між державами. Крім того, у відповідний концепт необхідно включити головні зовнішні прояви турбулентності: підвищення щільності конфліктів, зокрема насильницьких, їх загострення й масштаб. Нарешті, епоха турбулентності має не тільки об'єктивний аспект (кризи, конфлікти та інші деструк-

тивні процеси), а й суб'єктивний у вигляді масових проявів безвиході, втрати орієнтирів, відсутності видимих шляхів подолання негараздів.

Враховуючи сказане, а також беручи до уваги попередні дослідження, формулюємо таке визначення: *epoca турбулентності* – це історичний період, коли частішають і загострюються економічні та соціально-політичні конфлікти з характерним зростанням насильства у вигляді війн, революцій, тероризму; відчуття краху колишнього стабільного стану, бурхливих суперечливих емоцій (від утопічних сподівань до розгубленості й песимізму), що призводять до істотного порушення психічного здоров'я населення, внутрішнього соціального порядку в державі, а також порядку та форм міжнародних відносин.

Надалі розглянемо ще одне визначення [13]: *соціальний порядок* – стан відносної стабільності, урівноваженості, збалансованості соціальних відносин, діяльності, норм у суспільстві, який задає індивідам, групам, інституціям відповідні моделі поведінки. Соціальний порядок є статичною, емерджентною характеристикою соціальної системи, що інтегрує в собі її цілісність, організованість, гармонійність, унормованість, або структурну, інституціональну, організаційну, функціональну, нормативну впорядкованість. У соціальному порядку, незважаючи на системність, залежно від площини розгляду можна виділити його форми: структурний, інституціональний, організаційний, функціональний, нормативний та інші.

Якщо брати до уваги функціональний порядок, який фігурує як основний (див. перше визначення) у суспільних відносинах, то він перебуває в найбільш динамічному стані й саме тому найкраще віддзеркалює риси епохи турбулентності. Відомий соціолог-функціоналіст Артур Стінчкомб [14] за допомогою математичного апарату запропонував оригінальну концепцію пояснення соціальних явищ, де функціональний порядок визначається динамічною взаємодією декількох змінних. Використовуючи його методологію, можна відобразити універсальну модель підтримки рівноваги стану динамічної системи, зокрема соціального типу (рис. 1).



Рис. 1. Модель підтримки рівноваги стану динамічної системи

В основі функціональної схеми А. Стінчкомба лежать три елементи:

- 1) основна, гомеостатична змінна **Н**, яка перебуває в рівновазі (на рис. 1 – *об'єкт контролю*) і яка власне відображає явище;
- 2) структура підтримки **S** (*суб'єкти контролю*), яка допомагає зберігати стабільність **Н** і пов'язана з нею прямим і зворотним зв'язками;
- 3) напруга **T** (*ризик*) – те, що прагне порушити рівновагу й негативно впливає на **Н**.

Суть роботи класичної схеми дуже проста. Розглядаються впливи на змінну **Н**. Якщо структура підтримки **S1** справляється із завданням стабілізації **Н** на заданому рівні, виникає нова **S2**, яка залежно від наявних ресурсів і нових умов буде по-іншому впливати на **Н** і яка, у свою чергу, може бути пов'язана з іншими **Ні**.

У розглянутій моделі (рис. 1) було зроблено деякі поправки й доповнення. По-перше, у класичній схемі від **Н** до **T** немає зворотного зв'язку, тільки «негативна» стрілка від **T** до **Н**. Погоджуючись із думкою Н.В. Головка [15], якщо зв'язати **Н** і **T** зворотним зв'язком, можна отримати додаткові важелі в поясненні деяких суспільних тенденцій. Чим сильніше тисне **T**, тим менше значення **Н**, тим більше зусилля докладає **S** для того, щоб відновити значення **Н**. **S** і **T** формально отримують однаковий статус взаємно протидіючих «сил», пов'язаних прямим і зворотним зв'язками з **Н**. У певному сенсі тут можна говорити про рівнозначність **T** і **S** – важливо не те, що структура підтримки знімає негативний ефект напруги, а те, що відновлення значення гомеостатичної змінної одночасно створює умови для порушення її балансу.

По-друге, вводимо елементи «виклики» та «стратегії». Це дає змогу зробити модель більш універсальною, адже ризики для об'єкта турботи виникають тільки за наявності викликів. А стратегії – це реагування на виклики. Вони можуть бути успішними і вести до зменшення ризиків шляхом покращення контролю суб'єктів, а можуть бути і негативними – тоді підсилюються ризики.

Запропонована модель пояснює причини порушення стабільності будь-якої системи, оскільки вказує на різні варіанти можливої конфігурації:

- поява нових незвичних викликів і ризиків (зовнішніх і внутрішніх);
- провал колишніх суб'єктів контролю (інститутів, організацій, практик), надмірні витрати і незаплановані негативні наслідки їхньої діяльності;

- неадекватні стратегії відповіді на виклики;

- нерелевантність об'єктів контролю, виражених через цінності, принципи та правила, умовам, що змінилися.

До явищ, які зазвичай включаються у зміст нинішньої кризи глобальної стабільності, можна віднести:

- 1) затяжні військові конфлікти, формування зон насильства і соціальних лих, багаторічні зусилля з подолання яких досі не принесли результату (арабо-ізраїльський конфлікт, Сирія, Лівія, Донбас та інші);

- 2) зростання напруженості між країнами-лідерами, конфлікти всередині Євросоюзу;

- 3) тероризм, загрози з боку міжнародних кримінальних спільнот і мереж;

- 4) міграційна криза в Європі, майже повсюди зростання ксенофобії, зрушення в напрямі політики закритих дверей і протекціонізму;

- 5) істотне зниження авторитету, ролі, впливу ООН, ЮНЕСКО та інших міжнародних організацій;

- 6) глобалізація економічних криз, посилення соціальних протестів, революційні хвилі;

- 7) розчарування в демократії, зліт популярності авторитарних лідерів, встановлення популістських режимів;

- 8) почастішання природних катаклізмів, для подолання яких часто не вистачає ресурсів;

- 9) негативні тенденції, що пов'язані з новітніми інформаційними викликами.

Уважний розгляд наведених явищ показує, що кожне з них може бути віднесено до якогось елементу запропонованої моделі (див. рис. 1). Наприклад, п. 5 вказує на ослаблення суб'єктів контролю.

Повноцінний аналіз причин масштабних і різномірних явищ турбулентності відповідно до цієї схеми сумірний не статті, а серії багатьох дослідницьких проєктів. Зазначимо, що темою нашого дослідження є тільки розгляд 9-го пункту в наведеному списку. Але і це також великий обсяг досліджень, тому буде розглянуто тільки фактори, які видаються найважливішими.

Використовуючи модель, ми можемо не тільки пояснити причини порушення рівноваги стану динамічної системи, але й дослідити процес вибору стратегій щодо її збалансування. Ми будемо застосовувати її під час аналізу інформаційних викликів.

Насамперед необхідно зазначити, що сформований у сучасній соціології погляд на турбулентність можна охарактеризувати як «стурбованість», коли турбулентність оцінюється як деякий системний виклик, як тимчасовий стан транскордонного переходу до більш стабільного стану. Про це ми вже говорили у своїх роботах, зазначених вище. Однак і тоді, і зараз ми додержуємося думки, що такий погляд не здається очевидним. Можливо, що сьогоднішні нестабільність і нестійкість – це якраз риси найближчого майбутнього, в якому нам доведеться жити. Констатація турбулентності сучасного суспільства ставить низку серйозних завдань перед управлінням (суб'єктами контролю згідно з рис. 1). Щодо останнього, то в контексті дослідження потрібно надати деякі пояснення. Насамперед, управління – поняття складне й багатогранне, воно залежить від специфіки об'єкта. За визначенням В.М. Соловйова, у загальному розумінні управління – це цілеспрямований вплив на складну систему [16]. У більш конкретному розумінні управління, на думку В.П. Пилипишина [17], являє собою діяльність уповноважених органів, що спрямована на досягнення конкретних завдань за допомогою управлінських методів, способів і функцій.

Розглядаючи управління через призму держави, звернімо увагу на одну особливість. Річ у тому, що зміст терміна «управління» в цьому випадку можна інтерпретувати двояко: управління держави, коли остання виступає суб'єктом діяльності щодо виконання законів та інших правових актів органів державної влади, і державне управління, яке розглядається як один із видів соціального в дотриманні суспільного порядку і є особливою функцією, що виникає з потреб суспільства як самодостатньої системи та здійснюється у відповідних державних чи недержавних формах шляхом організаторської діяльності спеціально створеної для цього групи органів. Таке управління має також політичний характер, може розглядатися в соціальному, економічному аспектах. Саме в цій інтерпретації ми розглядаємо державне управління в нашій моделі. Головне, що пріоритетами діяльності демократичної держави повинно бути забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів її населення, служіння йому. У зв'язку з цим система державного управління повинна бути близькою до потреб і запитів простих людей, підконтрольному суспільству, прозорою та ефективною.

За подальшого розгляду моделі очевидним є те, що об'єктом контролю є інформаційна безпека, а ризики – усе те, що її порушує, включно з такими поняттями, як небезпека, загроза, вразливість. Між цими концептами, безумовно, є відмінність, проте в межах цієї роботи не стоїть завдання детального розгляду дефініцій цих понять.

Сформувавши всі компоненти моделі в загальному вигляді, переходимо до розгляду її роботи під час конкретизації інформаційних викликів. До розгляду взято 2 варіанти: 1) турбулентні інформаційні виклики державі; 2) турбулентні інформаційні виклики особистості. Отже, якщо логічно міркувати, то в першому випадку об'єктом буде інформаційна безпека держави, у другому – інформаційно-психологічна безпека особистості. Щодо самого визначення поняття «інформаційна безпека» є два різних підходи: у статичних і динамічних категоріях.

Статичний підхід характеризує власне стан об'єкта. Наприклад, із погляду державницького підходу під інформаційною безпекою розуміється стан захищеності національних інтересів в інформаційній сфері за збалансованості потреб особистості, суспільства й держави. Більш загальне визначення дає Р.М. Юсупов, який стверджує, що «... інформаційна безпека відповідного суб'єкта (особистості, суспільства, держави, будь-якої системи) може бути визначена як стан, в якому йому (суб'єкту) не може бути завдано істотної шкоди шляхом впливу на його інформаційну сферу» [18]. Динамічний підхід показує дії задля забезпечення належного стану суб'єкта. Показовим у цьому випадку є визначення М.В. Арсентьєва: «Інформаційна безпека – це зняття інформаційної невизначеності щодо об'єктивно і суб'єктивно існуючих потенційних і реальних загроз за рахунок контролю над світовим простором і наявності можливостей, умов і засобів для відсічі цих загроз. Усе це в сукупності визначає рівень (ступінь) інформаційної безпеки кожного суб'єкта» [19]. Як можна побачити, визначення загалом охоплює роботу нашої моделі. Адже тут є і об'єкт (власне інформаційна безпека), і ризики (загрози), і стратегія (контроль над світовим простором), і суб'єкт у ролі управління (наявність можливостей, умов і засобів для відсічі загроз), і позитивний результат (зняття інформаційної невизначеності). Заради справедливості слід зазначити, що наявність фрази «контроль над світовим простором» відносить дію моделі до першого з вибраного для аналізу інформаційних викликів. Але це не заперечує того, що динамічний підхід методологічно більш функціональний і універсальний. Наведемо ще одне визначення (А.Д. Урсул, Т.(Ф).Н. Цирдя [20]), яке має безпосередній стосунок до нашого розгляду викликів і яке показує згідно з нашою моделлю ризики та стратегії дій. Із нашими правками воно має такий вигляд: інформаційна безпека – «здатність держави, суспільства, соціальної групи, особистості, по-перше, забезпечити з певною ймовірністю достатні й захищені соціальний інтелект і інформаційний ресурс, оптимальну соціальну ентропію й інформаційне середовище для підтримки життєдіяльності і життєздатності, стійкого функціонування й розвитку соціуму; по-друге, протистояти інформаційним небезпекам і загрозам, негативним інформаційним впливам на індивідуальну й суспільну свідомість і психіку людей, а також на комп'ютерні мережі та інші технічні джерела інформації; по-третє, виробляти особистісні та групові навички та вміння безпечної поведінки; по-четверте, підтримувати постійну готовність до адекватних заходів в інформаційному протистоянні, ким би воно не було нав'язане; по-п'яте, постійно й послідовно за певною безпечною програмою «вмонтувати» штучний інтелект у суспільне середовище».

Беручи до розгляду інформаційне протистояння (у вигляді інформаційної війни) як турбулентний інформаційний виклик державі, мусимо визначити згідно з нашою моделлю характерні ризики щодо об'єкта захисту, а також вибрати адекватну стратегію щодо нашої моделі, тобто фраза «підтримувати постійну готовність до адекватних заходів», як це звучить у визначенні, повинна бути наповнена смисловим контекстом.

Спираючись на дослідження О.Н. Яницького, в аспекті ризиків виділимо таке.

По-перше, сьогодні інформаційна війна – супутній елемент будь-якої соціально-політичної кризи, тим більше, якщо він переходить у фазу збройного протистояння. Крім того, інформаційна війна є інструментом створення критичних ситуацій, тобто вона, як правило, починається задовго до виникнення реального конфлікту між соціальними групами, державами та їхніми «кластерами».

По-друге, в основу будь-яких малих і великих інформаційних війн покладена відповідна інтересам «нападника» картина світу (система ціннісних постулатів), на основі якої потім інтерпретуються всі наступні події в решті світу. Тому система цінностей у руках «нападника» – його потужна зброя.

По-третє, невіддільною характеристикою цих війн є маніпулювання свідомістю «противника», яке здійснюється за допомогою двох основних інструментів: перемикання та перепрограмування. При цьому жодні дискусії щодо конкретного інформаційного приводу не допускаються. Експерти й очевидці з обох боків прагнуть «викрити міфи», створені протилежною стороною. Тому дискурс цих війн завжди директивний (дефінітивний), ствердний, а не діалогічний або рефлексивний.

По-четверте, інформаційні війни, використовуючи парадигму «свій – чужий» («ми – вони», «друзі – вороги»), свідомо спрощують картину відносин усередині сучасного надскладного суспільства. Зворотний бік цієї медалі – мобілізація суспільства або груп протистояння, набуття ними морально-політичної єдності, часто помилкової, але необхідної для досягнення переваги «своїх» над «чужими».

По-п'яте, головним тактичним прийомом інформаційної війни є завдання «попереджувального удару», зважаючи на те, що будь-які наступні спростування «супротивника» вже ніколи не будуть узяті до уваги міжнародною громадською думкою.

По-шосте, «картинка» або інформаційний ряд завжди певним чином емоційно навантажуються. Інформаційна війна – це не зіткнення потоків об'єктивної інформації. Це війна на розвінчання, придушення або переконання протилежної сторони, в якій використовуються емоційні кліше, розраховані на легкість їх засвоєння масовою свідомістю ймовірного противника. Недарма в таких «боях» часто вживається лексикон вуличного або кримінального сленгу.

Нарешті, заслуговують на увагу також ризики, пов'язані зі специфічним складником інформаційної війни – кібервійною, де «військові дії» здійснюються не фізичним, а електронним способом, і де у ролі зброї виступає інформація, а інструментами є комп'ютери та Інтернет.

Як стратегію в моделі (див. рис. 1) нами вибране *забезпечення інформаційно-цифрового суверенітету держави*. Беручи до уваги роботи інших дослідників (Т.В. Владимірова [21], І.С. Ашманова [22]), розглянемо її сутність.

Елементами традиційного суверенітету є воєнний, економічний, політичний, культурно-ідеологічний компоненти. До них в останні роки приєднався новий – інформаційно-цифровий. В епоху турбулентності відбувається «розмиття» рамок суверенітетів, а відсутність інформаційно-цифрового може призвести до втрати суверенітету держави взагалі. Остання фраза ще раз підкреслює універсальність нашої моделі, адже суверенітет може розглядатися і як об'єкт контролю.

Розглядаючи суверенітет у визначенні «інформаційно-цифровий», ми підкреслюємо його двоїсту структуру, тобто інформаційні та кіберкомпоненти.

Вибрана стратегія означає, що держава повинна мати такі права й можливості:

- самостійно визначати національні інтереси в цифровій сфері;
- самостійно вести внутрішню та зовнішню інформаційну політику;
- володіти власними інформаційними ресурсами й розвивати інформаційну інфраструктуру держави;
- контролювати електронну та інформаційну безпеку держави.

На основі цього держава, виконуючи свої функції, забезпечує:

1. «Стійкість» до дій кіберагресора: захист від руйнування інфраструктури, вірусів, атак, зломів, витоків, крадіжки даних, спаму; стійкість до електронних атак (моніторинг, виявлення, запобігання, блокування, контратаки).

2. «Стійкість» до умов інформаційної війни: самостійне управління інформацією (фільтрація інформаційних потоків, поширення інформації та інше); стійкість до інформаційних атак (можливості виявлення, запобігання, блокування інформації та контратаки).

Інформаційно-цифровий суверенітет держави охоплює два важливих напрями:

1. Медійна інфраструктура, до складу якої входять пошукові машини, довідкові ресурси; соціальні мережі, месенджери, блоги, форуми, розсилки; інтернет-ЗМІ, традиційні ЗМІ і ТБ; відеохостинги і фотохостинги; тематичні ресурси (рейтинги / аналітика, історія, наука, автомобілі, спорт, кіно, книги); додатки для соціальних мереж і мобільних пристроїв; дитячий Інтернет;

2. Засоби пропаганди та інформаційних війн: аналіз медійного середовища, моніторинг трафіку й соціальних медіа; кошти фільтрації трафіку; законодавство про відповідальність за контент (хостерів, провайдерів доступу та медійних провайдерів); кошти поширення контенту: ЗМІ, блоги, соціальні мережі; сили для поширення контенту: спеціальні підрозділи й засоби для інформаційних війн у мережі.

Окремим важливим елементом інформаційно-цифрового суверенітету є сфера ідеологічної роботи. Наскільки суверенітет держави забезпечується ідеями та наскільки вони конкурентоспроможні – ці фактори стають вирішальними в забезпеченні не тільки інформаційної, але й безпеки держави взагалі.

Переходячи до другого анонсованого варіанта (турбулентні інформаційні виклики особистості), підкреслимо, що в цьому напрямі нами проведено досить масштабні дослідження, результати яких відображено у відповідних наукових працях. У проєкції на модель, що розглядається, основним ризиком є турбулентність інформаційного середовища, яка породжує явище інформаційно-психологічної турбулентності: нестабільний стан психіки людини, викликаний інформаційним впливом, що виявляється в раптових припливах гніву, печалі або відчаю, відчутті тривоги, роздратування, страху чи смутку. У такому стані особистість неадекватно оцінює оточення та робить нелогічні вчинки.

Побічним супроводжуючим негативним процесом є вплив кіберпростору. Користувачі Інтернету «стрімко дурнішають». У твітері, фейсбуці немає «пам'яті», контент тоне у швидкості змін різноманіття інформації. Мислення користувача стає кліповим. Зростає жорстокість і поляризація думок, підвищується градус дискусій. В Інтернеті втрачаються цінності та норми: вкидання дезінформації, обман, пропаганда, спам стають звичайними практиками. У соціальних мережах активно оперують професіонали, зокрема спільноти «спамерів», діють технологічні системи «відмивання» новин та інформаційних вкидань.

Формуючи далі модель і спираючись на вищезазначене, бачимо, що об'єктами небезпечного інформаційного впливу, а отже, інформаційної безпеки, можуть виступати свідомість і психіка особистості.

Щодо суб'єктів інформаційної безпеки, то такими слід вважати ті органи й структури, які тією чи іншою мірою займаються її забезпеченням. Особистість також може виступати суб'єктом, хоча й займає при цьому найбільш вразливу позицію в забезпеченні своєї інформаційної безпеки, адже вона є складником самої біосоціальної системи, що підлягає захисту (людина, її психіка, моральний і духовний світ, соціально-політичні, психологічні орієнтації, установки, відносини, раціональні та ірраціональні аспекти поведінки, системи громадської думки та прийняття рішень). Сучасну ситуацію, різноманіття її небезпек і загроз філософи (наприклад, С.А. Бочан [23]) характеризують як тотальну залежність особистості від інформаційної культури та комп'ютерної реальності, яка призводить до формування технократичного мислення. Оскільки життєве середовище особистості перетворюється на простір віртуальної комунікації, яка має правила, незалежні від національних і традиційних культур,

реальна цілісність особистості підміняється віртуальною, формується новий соціальний тип особистості мережевого співтовариства зі своїми моральними, психологічними та соціальними якостями. З'явився вже новий виразний термін – «інформаційна особистість».

Вибираючи стратегії, мусимо визнати, що тут провідна роль належить державі, хоча ми у своїх попередніх дослідженнях наголошували на значущій ролі особистості в її інформаційно-психологічній безпеці завдяки стратегіям формування відповідної особистісної інформаційної культури та «турбулентного мислення» (див., напр. [24]). У подібному руслі міркує, наприклад, і С.А. Бочан, вбачаючи рішення в активності самої особистості. Втрата колишньої ідентичності в сучасній реальності, на її думку, змушує цілісну особистість вибирати, співставляти запропоновані суспільством нові інформаційні цінності й норми, які допомагають виробити необхідну стратегію поведінки в сьогоденні і в майбутньому. «Народжується новий тип особистості, носій інформаційної культури – «багатомірна людина», для якої характерне визнання рівнозначності всіх проявів її інтелекту, здатність до інновацій, ризику, мобільності в мінливих ситуаціях».

Державна стратегія інформаційної безпеки має передбачати насамперед виконання базових принципів її втілення. Одним із найважливіших є принцип балансу інтересів особистості, суспільства й держави. Очевидно, що особистість зацікавлена в конфіденційності інформації про інтимне життя, доходи й таке інше. Але суспільство зацікавлене в інформації про антисоціальні прояви, корупцію і т. д. Державні органи взагалі хотіли б знати все про громадян. Показовим є факт віртуального супроводу через мобільний телефон громадян під час коронавірусної пандемії в низці країн.

Другий принцип – це принцип законності та правої забезпеченості. Зростання значущості інформаційної безпеки явно випереджає розвиток відповідної сфери права, чим уміло користуються і політики, і засоби масової інформації, і просто шахраї.

Третій – держава щодо особистості має виконувати більш партнерські, а не насильницькі функції.

Враховуючи вказані принципи, стратегію державного управління слід розглядати в декількох площинах:

- юридична – забезпечення юридичних прав і підвищення рівня можливостей населення для доступу до інформаційних ресурсів;
- організаційно-правова – контроль і регулювання інформаційних потоків, створення цивілізованого інформаційного простору країни, надання йому таких властивостей, як цілеспрямованість, системність, стійкість, безпечність;
- соціально-політична – цілеспрямоване використання нових технологій для розвитку демократичної відкритої держави, заснованої на принципах діалогу з населенням (зворотного зв'язку);
- науково-технологічна – збереження незалежності свободи слова в процесі поширення інформації в будь-якому технологічному середовищі;
- соціально-культурна – захист національної мови в етносі, культурних цінностей від експансії в інформаційній сфері, збереження художнього та наукового спадку;
- психологічна – турбота про психологічне здоров'я населення, особливо в дітей і підлітків;
- педагогічна – переорієнтація освітньої системи відповідно до запитів інформаційного суспільства, упровадження сучасних форм навчання.

Важливість останнього полягає в тому, що за допомогою поширення відповідних знань з'являється можливість впливати на когнітивний компонент інформаційно-психологічної безпеки. Проводячи практичні заняття, тренінгові заходи, можна позитивно впливати на розвиток навичок критичного мислення, психологічні ресурси особистості, тобто підвищувати рівень суб'єктності особистості у формуванні оптимального рівня інформаційно-психологічної безпеки.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. 1. Визначення епохи турбулентності дає розуміння сучасних зовнішніх і внутрішніх суспільних тенденцій у розвитку державних відносин.

2. Запропонована авторська модель підтримки рівноваги стану динамічної системи дає змогу окреслити ризики викликів епохи турбулентності та сформулювати стратегічні напрями державної інформаційної політики.

3. На прикладі розгляду інформаційних викликів державі та особистості підтверджена ефективність застосування моделі для вироблення дієвих стратегій забезпечення інформаційної безпеки в державному управлінні.

Викладені теоретичні засади визначення ризиків різної етіології та відповідного стратегічного реагування в умовах турбулентності можуть бути основою для подальшого розвитку державної інформаційної політики.

Список використаних джерел:

1. Гринберг Р.С. Основные проблемы современного турбулентного мира. *Гуманитарий Юга России*. 2013. Т. 0. № 2. С. 22–28.
2. Резеньков Д.Н., Приходько С.С. Понятие «социальная турбулентность» в современном мире в концепции информационной безопасности России. *Культура и общество: история и современность* : материалы II Все-

российской (с международным участием) научно-практической конференции / под ред. Колосовой О.Ю., Гударенко Р.Ф., Ряснянской Н.А., Красиковой Е.А. Ставрополь. Издательство ООО «Ветеран», 2013. С. 128–130.

3. Щекотин Е.В. Социальное управление в турбулентном обществе: вопросы безопасности и риска. *Социум и власть*. 2016. № 1 (57). С. 87–92.

4. Щекотин Е.В. Проблема благополучия в турбулентном социуме: аспект безопасности. *Вестник науки Сибири*. 2017. № 4 (27). С. 74–83.

5. Чудинов С.И., Щекотин Е.В. Турбулентный социум и концепция безопасности : социально-философские аспекты : монография. Новосибирск : Изд-во НГТУ, 2018. 159 с.

6. Розов Н.С. Эпохи турбулентности и их преодоление. *Полития*. № 1 (92). 2019. С. 81–96.

7. Яницкий О.Н. Социология критических состояний общества: теоретические и методические проблемы. *Социологическая наука и социальная практика*. 2014. № 4 (8). С. 5–24.

8. Яницкий О.Н. «Турбулентные времена» как проблема общества риска. *Общественные науки и современность*. 2011. № 6. С. 155–164.

9. Панченко О.А. Психологические аспекты турбулентности информационной среды. *Причорноморські психологічні студії*. 2017. Вип. 1. С. 3–7.

10. Панченко О.А. Турбулентность в информационной безопасности личности. *Клінічна інформатика і телемедицина*. 2017. Т. 12. Вип. 13. С. 124–129.

11. Панченко О.А. Психологическая турбулентность в условиях информационной войны. 2018. URL: http://www.psyh.kiev.ua/Панченко_О.А._Психологическая_турбулентность_в_условиях_информационной_войны (дата обращения: 21.03.2020).

12. Панченко О.А., Сердюк І.А. Особистісні ті суспільні відносини в епоху турбулентності. *Матеріали Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції «Тенденції і перспективи розвитку науки і освіти в умовах глобалізації»*. г. Переяслав, 28 лютого 2020 г. Вип. 56. С. 42–45.

13. Соціологія: короткий енциклопедичний словник. URL: <https://subject.com.ua/sociology/dict/422.html> (дата звернення: 10.04.2020).

14. Stinchcombe A. *Constructing Social Theories*. Chicago : University of Chicago Press, 1987. 320 p.

15. Головкин Н.В. Предпринимательский университет и функционализм А. Стинчкомба. *Вестник Новосибирского государственного университета. Серия : Философия*. 2014. Т. 12. Вип. 3. С. 53–61.

16. Соловйов В.М. Поняття і сутність правового регулювання державного управління в Україні. *Університетські наукові записки*. 2007. № 3 (23). С. 27–33.

17. Пилипишин В.П. Поняття та основні риси державного управління. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 10–14.

18. Юсупов Р.М. Информационное обеспечение национальной безопасности. *Национальная безопасность*. 2010. № 7/8. С. 87.

19. Арсентьев М.В. К вопросу о понятии информационной безопасности. *Информационное общество*. 1997. № 4–6. С. 48–50.

20. Урсул А.Д., Цырдя Т.(Ф).Н. Информационная безопасность. Сущность, содержание и принципы ее обеспечения. URL: <http://security.ase.md/publ/ru/pubru22.html> (дата обращения: 13.04.2020).

21. Владимирова Т.В. Обеспечение безопасности в условиях информационной нестабильности общества : диссертация доктора философских наук. Красноярск, 2016. 300 с. URL: <http://elibr.sfu-kras.ru/handle/2311/26221> (дата обращения: 14.04.2020).

22. Ашманов И. Цифровой суверенитет – новая реальность. 2013. URL: <http://eurasian-defence.ru/sites/default/files/doc/ashmanov.pdf> (дата обращения: 14.04.2020).

23. Бочан С.А. Проблема целостности личности в информационном обществе : автореф. дис. ... канд. филос. наук. Ростов-на-Дону, 2007. URL: <https://www.dissercat.com/content/problema-tselostnosti-lichnosti-v-informatsionnom-obshchestve/read/pdf> (дата обращения: 14.04.2020).

24. Панченко О.А. Турбулентність мислення в структурі інформаційно-психологічної безпеки особистості. *Психологія і особистість*. 2019. № 1 (15). С. 35–53.

References:

1. Grinberg R.S. (2013), *Osnovnyye problemy sovremennogo turbulentnogo mira* [The main problems of the modern turbulent world]. *Journal Gumanitarniy Yuga Rossii* [Humanities of the South of Russia]. Vol. 2. P. 22–28 [Russia].

2. Rezenkov D.N. and Prikhodko S.S. (2013), *Ponyatiye sotsialnaya turbulentnost v sovremennom mire v kontseptsii informatsionnoy bezopasnosti Rossii* [The concept of social turbulenc in the modern world in the concept of information security of Russia]. *Materials of the II All-Russian (with international participation) scientific-practical conference Kultura i obshchestvo: istoriya i sovremennost* [Culture and society: history and modernity]. Press Izdatelstvo ООО “Veteran”, Stavropol. P. 128–130.

3. Shchekotin Ye.V. (2016), Sotsialnoye upravleniye v turbulentnom obshchestve: voprosy bezopasnosti i riska [Social management in a turbulent society: safety and risk issues]. *Journal Sotsium i vlast* [Society and power]. Vol. 1 (57). P. 87–92 [Russia].
4. Shchekotin Ye.V. (2017) Problema blagopoluchiya v turbulentnom sotsiume: aspekt bezopasnosti [The problem of well-being in turbulent society: the safety aspect]. *Journal Vestnik nauki Sibiri* [Bulletin of Siberian Science]. Vol. 4 (27). P. 74–83 [Russia].
5. Chudinov S.I. and Shchekotin Ye.V. (2018), Turbulentnyy sotsium i kontseptsiya bezopasnosti: sotsialno-filosofskiye aspekty [Turbulent society and the concept of security: socio-philosophical aspects], monografiya. Novosibirsk : Izd-vo NGTU. 159 p. [Russia].
6. Rozov N.S. (2019), Epokhi turbulentnosti i ikh preodoleniye [The era of turbulence and their overcoming]. *Journal Politiya* [Polity.]. Vol. 1 (92). P. 81–96 [Russia].
7. Yanitskiy O.N. (2014), Sotsiologiya kriticheskikh sostoyaniy obshchestva: teoreticheskiye i metodicheskiye problemy [Sociology of critical conditions of society: theoretical and methodological problems]. *Journal Sotsiologicheskaya nauka i sotsialnaya praktika* [Sociological science and social practice]. Vyp. 4 (8), P. 5–24 [Russia].
8. Yanitskiy O.N. (2011), Turbulentnyye vremena kak problema obshchestva riska [Turbulent times as a problem of risk society]. *Journal Obshchestvennyye nauki i sovremennost* [Social sciences and modernity]. Vol. 6. P. 155–164 [Russia].
9. Panchenko O.A. (2017) Psikhologicheskiye aspekty turbulentnosti informatsionnoy sredy [Psychological aspects of the turbulence of the information environment]. *Journal Prichornomorski psikhologichni studii* [Black Sea psychological studies]. Vyp.1. P. 3–7 [Ukraine].
10. Panchenko O.A. (2017), Turbulentnost v ynformatsionnoy bezopasnosti lychnosti [Turbulence in information security of the individual]. *Journal Klinichna informatyka i teledytsyna* [Clinical Informatics and Telemedicine]. T. 12. Vyp. 13. P. 124–129 [Ukraine].
11. Panchenko O.A. (2018), Psikhologicheskaya turbulentnost v usloviyakh informatsionnoy voyny [Psychological turbulence in an information war]. URL: http://www.psyh.kiev.ua/Panchenko_O.A._Psikhologicheskaya_turbulentnost_v_usloviyakh_informatsionnoy_voyny.
12. Panchenko O.A., Serdyuk I.A. (2000), Osobystisni ti suspilni vidnosyny v epokhu turbulentnosti [Personal social relations in the age of turbulence]. Tendentsyy y perspektyvy razvytyya nauky y obrazovannya v usloviyakh hlobalyzatsyy. Press UMSF Pereyaslav. Vyp. 56. P. 42–45.
13. Sotsiologiya: korotkyy entsyklopedychnyy slovnyk [Sociology: a short encyclopedic dictionary]. URL: <https://subject.com.ua/sociology/dict/422.html> [Ukraine].
14. Stinchcombe A. (1987), *Constructing Social Theories*, Press University of Chicago. 320p [USA].
15. Golovko N.V. (2014), Predprinimatelskiy universitet i funktsionalizm [Entrepreneurial University and Functionalism]. *Journal Vestn. Novosib. gos. un-ta. Seriya : Filosofiya* [Vestn. Novosib. Stateun – that. Series: Philosophy]. T. 12. Vyp. 3. P. 53–61 [Russia].
16. Solovyov V.M. (2007), Ponyattya i sutnist pravovoho rehulyuvannya derzhavnoho upravlinnya v Ukraini [The concept and essence of legal regulation of public administration in Ukraine]. *Journal Universytet-ski naukovi zapysky* [University research notes]. Vol. 3 (23). P. 27–33 [Ukraine].
17. Pylypyshyn V.P. (2011), Ponyattya ta osnovni rysy derzhavnoho upravlinnya [Concepts and main features of public administration]. *Journal Yurydychna nauka i praktyka* [Legal science and practice]. Vol. 2. P. 10–14 [Ukraine].
18. Yusupov R.M. (2010), Informatsionnoye obespecheniye natsionalnoy bezopasnosti [National Security Information Support]. *Journal Natsionalnaya bezopasnost* [National security]. Vol. 7/8. P. 87 [Russia].
19. Arsentyev M.V. (1997), K voprosu o ponyatii ob informatsionnoy bezopasnosti [To the question of the concept of information security]. *Journal Informatsionnoye obshchestvo* [Information society]. Vol. 4–6. P. 48–50 [Russia].
20. Ursul A.D. and Tsyrdya T.(F).N. (2020) Informatsionnaya bezopasnost. Sushchnost, soderzhaniye i printsipy yeye obespecheniya [Information Security. The essence, content and principles of its support]. URL: <http://security.ase.md/publ/ru/pubru22.html> [Russia].
21. Vladimirova T.V. (2016), Obespecheniye bezopasnosti v usloviyakh informatsionnoy nestabilnosti obshchestva [Security in the conditions of information instability of society], dissertatsiya doktora filosofskikh nauk. Press Krasnoyarsk. 300 p. URL: <http://elib.sfu-kras.ru/handle/2311/26221> [Russia].
22. Ashmanov I. (2013) Tsifrovoy suverenitet – novaya realnost [Digital Sovereignty – A New Reality]. URL: <http://eurasian-defence.ru/sites/default/files/doc/ashmanov.pdf> [Russia].
23. Bochan S.A. (2007), Problema tselostnosti lichnosti v informatsionnom obshchestve [The problem of the integrity of the individual in the information society], avtoref. dis. ... kand. filos. nauk. Rostov-na-Donu. URL: <https://www.dissercat.com/content/problema-tselostnosti-lichnosti-v-informatsionnom-obshchestve/read/pdf> [Russia].
24. Panchenko O.A. (2019), Turbulentnist myslennya v strukturi informatsiyno-psykholohichnoyi bezpeky osobystosti [Turbulence of thinking in the structure of information and psychological security of the individual]. *Journal Psykholohiya i osobystist* [Psychology and personality]. Vol. 1 (15). P. 35–53 [Ukraine].

В. О. Торічний, кандидат психологічних наук,
старший викладач кафедри психології та морально-
психологічного забезпечення факультету іноземних
мов та гуманітарних дисциплін Національної академії
Державної прикордонної служби України імені
Богдана Хмельницького

УМОВИ ЕФЕКТИВНОЇ РОЗРОБКИ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті визначено умови ефективної розробки та впровадження державної інформаційної політики. Зокрема, охарактеризовано особливості механізму реалізації інформаційної політики. Показано, що сучасний механізм реалізації інформаційної політики не є досконалим та не дасть бажаних результатів, тому що в ситуації, де існує всього кілька джерел інформації і ринок надання інформації розподілений між олігархічними структурами або структурами, близькими до олігархів, даний механізм не може працювати ефективно. Підкреслено необхідність розвитку вітчизняних інформаційних технологій для реалізації завдань держави. Зазначено, що якщо Україна хоче стати відкритою для власних громадян державою і незалежною від іноземних технологій в інформаційній сфері, то треба розвивати вітчизняні інформаційні технології і, відповідно, робити значні капіталовкладення в цю сферу. Зокрема, серйозне значення має створення умов для пріоритетного розвитку сучасних вітчизняних інформаційних і телекомунікаційних технологій, виробництва технічних і програмних засобів, здатних забезпечити сучасний розвиток телекомунікаційних мереж і високоінтелектуальних інформаційних послуг у внутрішньому і міжнародному інформаційному просторі. Обґрунтовано доцільність розроблення державної цільової програми «Електронна Україна». Відмічено, що в Україні доцільно розробити державну цільову програму «Електронна Україна», яка має бути спрямована на налагодження діалогу між державними структурами та громадянським суспільством. На базі розвитку сучасних методів інформаційного обміну між органами державної влади і суспільством будуть створені принципово нові можливості для забезпечення інформаційної відкритості та гласності прийняття рішень, для підвищення рівня довіри та взаємодії між суспільством та органами державної влади.

Ключові слова: державна інформаційна політика, механізм реалізації, державна цільова програма, інформаційні та телекомунікаційні технології.

V. O. Torichnyi. The conditions of effective development and deployment of the state information policy

The conditions of effective development and deployment of the state information policy are defined in the article. In particular, the features of the mechanism of implementation of information policy is characterized. It is shown that the modern mechanism of implementation of information policy is not perfect and will not yield desirable results because this mechanism cannot effectively work in situations where there are only several sources of information and the market of providing information is distributed between the oligarchical structures or structures close to oligarchs. The need of development of domestic information technologies for realization of the state problems is emphasized. It is specified that if Ukraine wants to become the state open for own citizens and independent of foreign technologies in the information sphere, then it is necessary to develop domestic information technologies and, respectively, to do considerable capital investments in this sphere. In particular, the serious value has creation of conditions for priority development of modern domestic information and telecommunication technologies, technical and the software capable productions to provide modern development of telecommunication networks and highly intellectual information services in internal and international information space. The expediency of development of the state target program "Electronic Ukraine" is proved. It is noted that it is expedient to develop the state target program "Electronic Ukraine" in Ukraine, which has to be directed on establishing of the dialogue between government institutions and civil society. In particular, new opportunities for ensuring information openness and publicity of decision-making, for increase in level of credibility and interaction between society and public authorities will be created on the basis of development of modern methods of information exchange between public authorities and society essentially.

Key words: State information policy, realization mechanism, state target program, information and telecommunication technologies.

Постановка проблеми. Для здійснення державної інформаційної політики та впровадження новітніх інформаційних технологій потрібні серйозні інвестиції. На жаль, у нашій країні традиційно приділялася недостатня увага розвитку інформаційних технологій і комунікацій. Тому необхідно стимулювати українські бізнес-спільноти вкладати гроші в інформаційно-комунікативну систему і всіляко допомагати просувати український інформаційний продукт.

Конкуренція на українському ринку стає все більш гострою, експансія найпотужніших інформаційних концернів посилюється, збільшуються її масштаби. Усе це призводить до виникнення такої ситуації, в якій виявляється можливою монополізація інформаційного обслуговування суспільства і держави кількома потужними інформаційно-видавничими об'єднаннями.

Останні керуються при цьому не громадськими, а своєкорисливими інтересами фінансово-промислових груп, від яких вони залежать. Уникнути наслідків розвитку такої ситуації, серед яких – втрата незалежності засобами масової інформації й обмеження свободи журналістської діяльності, можна, лише створивши правову базу для боротьби з монополією на інформаційному ринку України.

Необхідно при цьому зазначити, що багато вчених і практиків приділяють суттєву увагу дослідженню і опрацюванню питань державної інформаційної політики, зокрема такі: І. Арістова [1], П. Браун [2], В. Конач [3] та ін.

Проте умови оптимізації процесів формування та реалізації державної інформаційної політики з огляду на забезпечення національної безпеки все ще залишаються недоопрацьованими.

Приймаючи до уваги зазначене вище, метою даної роботи є визначення умов ефективного розроблення та впровадження державної інформаційної політики.

Для досягнення поставленої мети в роботі необхідно поставити та вирішити такі завдання:

- 1) охарактеризувати особливості механізму реалізації інформаційної політики;
- 2) підкреслити необхідність розвитку вітчизняних інформаційних технологій для реалізації завдань держави;
- 3) обґрунтувати доцільність розробки державної цільової програми «Електронна Україна».

Результати дослідження.

Сучасний механізм реалізації інформаційної політики не є досконалим та не дасть бажаних результатів, бо очевидно, що в ситуації, де існує всього кілька джерел інформації і ринок надання інформації розподілений між олігархічними структурами або структурами, близькими до олігархів, даний механізм не може працювати ефективно. Адже якщо олігархів менше всього цікавить громадянське суспільство, так само як і інтереси і потреби населення в об'єктивній інформації, а освітлення діяльності державних структур здійснюється тільки під натиском окремих державних службовців, то зрозуміло, що за такого положення справ внутрішня інформаційна політика держави в цілому і державних структур окремо фактично здійснюється за допомогою тиску чиновників на олігархів, або, навпаки, – тиску олігархів на чиновників.

Для того, щоб система була ефективною, необхідно дотримуватися плюралізму думок і не забувати про те, що механізм реалізації інформаційної політики буде ефективний тільки за наявності комунікативних зв'язків між державою і громадянським суспільством, інакше конфлікт і пов'язані з ним наслідки неминучі. Ігнорування евристичних можливостей діалогу, розуміння, комунікативних зв'язків веде до конфлікту. Під час конфліктів і криз порушуються тимчасові й історичні зв'язки, а також відсутня узгодженість змістовних зв'язків, що об'єднують історію в певну єдність, а суспільство – в якусь цілісність [1; 3].

Ураховуючи те, що суспільство поділене на різні політичні напрямки, держава повинна всіма силами сприяти налагодженню нормальних відносин між учасниками політичної боротьби і ні в якому разі не ігнорувати прохання та сподівання політичних сил, а, навпаки, бути більш уважною до процесів, що відбуваються в суспільстві. Адже сучасна розвинена держава – це насамперед демократична правова держава, в якій дотримуються прав і свобод людини і громадянина. Державні структури, особливо силові, часто наполягають на тому, що безпека важливіша за свободи і треба контролювати потоки інформації для того, щоб прісікти діяльність різного роду радикалів. Але треба при цьому дотримуватися надзвичайної обережності, щоб не переступити через межу і не дозволити втратити взаємозв'язок між громадянським суспільством і державою, не обмежувати свободу слова для добropорядних і законослухняних громадян, які мають право на таємницю листування і недоторканність приватного життя. Принциповою відмінною рисою демократичної форми державного управління є постійна взаємодія між державною владою і громадянським суспільством, заснована на взаємній повазі, довірі та рівноправному діловому партнерстві. Тільки за наявності такої взаємодії може бути забезпечена відповідність державного управління таким загальноновизнаним в політології критеріям демократичної держави, як:

- 1) підзвітність;
- 2) відкритість;
- 3) адекватна реакція на зміни зовнішнього середовища або сигнал зворотного зв'язку, тобто сприйнятливості [2; 3].

Підзвітність державних структур громадянського суспільства можлива під час проведення цими структурами грамотної інформаційної політики та названої вище політики відкритості і сприйнятливості до прохань громадян. Державі треба визначитися, чи є завдання з інформаційного забезпечення діяльності уряду першочерговим. Це має значення під час розподілу, наприклад, фінансових ресурсів, виходячи з того, що пріоритетні напрями діяльності уряду або інших окремих державних органів і структур завжди супроводжують великі масштаби фінансування для вирішення поставлених завдань.

Механізм реалізації інформаційної політики буде ефективний тільки за серйозного підходу до вирішення цієї проблеми державних структур. Якщо ж інформаційна політика ведеться лише з метою позитивної харак-

теристики дій уряду, то це інша справа. Не можна недооцінювати можливості сучасних інформаційних технологій і розглядати інформаційну політику як доповнення до інших обов'язків органів державної влади і взагалі ставитися до неї як до другорядної задачі. Адже, по суті, державна інформаційна політика чим далі, тим більше виступає як системоутворюючий елемент сукупної діяльності держави в цілому, а також найважливішого засобу підтримання публічного діалогу влади й суспільства. Завдяки отриманню таких позицій вона здатна не тільки досягати власних цілей, але і компенсувати невдачі державного управління в будь-яких інших галузях суспільного життя.

Якщо Україна хоче стати відкритою для власних громадян державою і незалежною від іноземних технологій в інформаційній сфері, то треба розвивати вітчизняні інформаційні технології і, відповідно, робити значні капіталовкладення в цю сферу. Так, серйозне значення має створення умов для пріоритетного розвитку сучасних вітчизняних інформаційних і телекомунікаційних технологій, виробництва технічних і програмних засобів, здатних забезпечити сучасний розвиток телекомунікаційних мереж і високоінтелектуальних інформаційних послуг у внутрішньому і міжнародному інформаційному просторі.

Розвивати власні інформаційні та телекомунікаційні технології потрібно, і чим швидше, тим краще, оскільки відставання України в цій сфері від більшості розвинених країн істотно, і цей розрив збільшується. А для того щоб забезпечити інформаційну безпеку нашої держави, технології повинні бути вітчизняними. Вкладення інвестицій у розвиток вітчизняних інформаційних і комунікаційних технологій можуть здійснюватися як державою, так і приватними компаніями, що працюють в цій галузі і зацікавлені у виробництві того чи іншого інформаційного продукту. Необхідно залучати інвестиції і стежити за їх цільовим використанням. Саме держава зобов'язана здійснювати контроль за витрачанням коштів, що виділяються на розроблення інформаційних і телекомунікаційних проєктів. Тільки спільними зусиллями держави і приватного бізнесу можна зробити ривок в інформаційній сфері і наздогнати іноземних конкурентів і, за сумісництвом, – постійних опонентів на міжнародній арені. На даний момент Україна відстає у сфері інформаційних технологій, виробництві сучасних великих інтегральних схем, надмініатюрних комплексуючих виробів, оцифрованні електронного обладнання і розвитку цифрових телекомунікаційних мереж та технічних засобів [1; 2].

У цілому необхідно відзначити, що в Україні доцільно розробити державну цільову програму «Електронна Україна», яка має бути спрямована на налагодження діалогу між державними структурами та громадянським суспільством. На базі розвитку сучасних методів інформаційного обміну між органами державної влади і суспільством будуть створені принципово нові можливості для забезпечення інформаційної відкритості та гласності прийняття рішень, для підвищення рівня довіри та взаємодії між суспільством та органами державної влади. Варто додати, що ця програма має бути розрахована на 10 років роки.

Для здійснення державної інформаційної політики та впровадження новітніх інформаційних технологій потрібні серйозні інвестиції. На жаль, у нашій країні традиційно приділялася недостатня увага розвитку інформаційних технологій і комунікацій. Тому необхідно стимулювати українські бізнес-спільноти вкладати гроші в інформаційно-комунікативну систему і всіляко допомагати просувати український інформаційний продукт.

Конкуренція на українському ринку стає все більш гострою, експансія найпотужніших інформаційних концернів посилюється, збільшуються її масштаби. Усе це призводить до виникнення такої ситуації, в якій виявляється можливою монополізація інформаційного обслуговування суспільства і держави кількома потужними інформаційно-видавничими об'єднаннями.

Останні керуються при цьому не громадськими, а своєкорисливими інтересами фінансово-промислових груп, від яких вони залежать. Уникнути наслідків розвитку такої ситуації, серед яких втрата незалежності засобами масової інформації й обмеження свободи журналістської діяльності, можна, лише створивши правову базу для боротьби з монополією на інформаційному ринку України. Механізм реалізації інформаційної політики в такій ситуації не є досконалим та не дасть бажаних результатів, бо очевидно, що в ситуації, де існує всього кілька джерел інформації і ринок надання інформації розподілений між олігархічними структурами або структурами, близькими до олігархів, даний механізм не може працювати ефективно. Адже якщо олігархів менше всього цікавить громадянське суспільство, так само як і інтереси і потреби населення в об'єктивній інформації, а освітлення діяльності державних структур здійснюється тільки під натиском окремих державних службовців, то зрозуміло, що за такого положення справ внутрішня інформаційна політика держави в цілому і державних структур окремо фактично здійснюється за допомогою тиску чиновників на олігархів, або, навпаки, – тиску олігархів на чиновників.

Для того щоб система була ефективною, необхідно дотримуватися плюралізму думок і не забувати про те, що механізм реалізації інформаційної політики буде ефективний тільки за наявності комунікативних зв'язків між державою і громадянським суспільством, інакше конфлікт і пов'язані з ним наслідки неминучі. Ігнорування евристичних можливостей діалогу, розуміння, комунікативних зв'язків веде до конфлікту. Під час конфліктів і криз порушуються тимчасові й історичні зв'язки, а також відсутня узгодженість змістовних зв'язків, що об'єднують історію в певну єдність, а суспільство – в якусь цілісність.

Ураховуючи те, що суспільство поділене на різні політичні напрямки, держава повинна всіма силами сприяти налагодженню нормальних відносин між учасниками політичної боротьби і ні в якому разі не ігнорувати прохання та сподівання політичних сил, а, навпаки, бути більш уважною до процесів, що відбуваються в суспільстві. Адже сучасна розвинена держава – це насамперед демократична правова держава, в якій дотримуються прав і свобод людини і громадянина. Державні структури, особливо силові, часто наполягають на тому, що безпека важливіша за свободи і треба контролювати потоки інформації для того, щоб прискіти діяльність різного роду радикалів. Але треба при цьому дотримуватися надзвичайної обережності, щоб не переступити через межу і не дозволити втратити взаємозв'язок між громадянським суспільством і державою, не обмежувати свободу слова для добропорядних і законослухняних громадян, які мають право на таємницю листування і недоторканність приватного життя. Принциповою відмінною рисою демократичної форми державного управління є постійна взаємодія між державною владою і громадянським суспільством, заснована на взаємній повазі, довірі та рівноправному діловому партнерстві. Тільки за наявності такої взаємодії може бути забезпечена відповідність державного управління таким загально визнаним в політології критеріям демократичної держави, як:

- 1) підзвітність;
- 2) відкритість;
- 3) адекватна реакція на зміни зовнішнього середовища або сигнал зворотного зв'язку, тобто сприйнятливість.

Підзвітність державних структур громадянського суспільства можлива під час проведення цими структурами грамотної інформаційної політики та названої вище політики відкритості і сприйнятливості до прохань громадян. Державі треба визначитися, чи є завдання з інформаційного забезпечення діяльності уряду першочерговим. Це має значення під час розподілу, наприклад, фінансових ресурсів, виходячи з того, що пріоритетні напрями діяльності уряду або інших окремих державних органів і структур завжди супроводжують великі масштаби фінансування для вирішення поставлених завдань.

Механізм реалізації інформаційної політики буде ефективний тільки за серйозного підходу до вирішення цієї проблеми державних структур. Якщо ж інформаційна політика ведеться лише з метою позитивної характеристики дій уряду, то це інша справа. Не можна недооцінювати можливості сучасних інформаційних технологій і розглядати інформаційну політику як доповнення до інших обов'язків органів державної влади, взагалі ставитися до неї як до другорядної задачі. Адже, по суті, державна інформаційна політика чим далі, тим більше виступає як системоутворюючий елемент сукупної діяльності держави в цілому, а також найважливіший засіб підтримання публічного діалогу влади й суспільства. Завдяки отриманню таких позицій вона здатна не тільки досягати власних цілей, але і компенсувати невдачі державного управління в будь-яких інших галузях суспільного життя.

Висновки. У цілому поточне дослідження зумовило можливість отримання таких висновків.

1. Охарактеризовано особливості механізму реалізації інформаційної політики. Показано, що сучасний механізм реалізації інформаційної політики не є досконалим та не дасть бажаних результатів, тому що в ситуації, де існує всього кілька джерел інформації і ринок надання інформації розподілений між олігархічними структурами або структурами, близькими до олігархів, даний механізм не може працювати ефективно.

2. Підкреслено необхідність розвитку вітчизняних інформаційних технологій для реалізації завдань держави. Зазначено, що, якщо Україна хоче стати відкритою для власних громадян державою і незалежною від іноземних технологій в інформаційній сфері, то треба розвивати вітчизняні інформаційні технології і, відповідно, робити значні капіталовкладення в цю сферу. Зокрема, серйозне значення має створення умов для пріоритетного розвитку сучасних вітчизняних інформаційних і телекомунікаційних технологій, виробництва технічних і програмних засобів, здатних забезпечити сучасний розвиток телекомунікаційних мереж і високоінтелектуальних інформаційних послуг у внутрішньому і міжнародному інформаційному просторі.

3. Обґрунтовано доцільність розроблення державної цільової програми «Електронна Україна». Відмічено, що в Україні доцільно розробити державну цільову програму «Електронна Україна», яка має бути спрямована на налагодження діалогу між державними структурами та громадянським суспільством. На базі розвитку сучасних методів інформаційного обміну між органами державної влади і суспільством будуть створені принципово нові можливості для забезпечення інформаційної відкритості та гласності прийняття рішень, для підвищення рівня довіри та взаємодії між суспільством та органами державної влади.

Список використаних джерел:

1. Арістова І.В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти : монографія / За загальною редакцією О.М. Бандурки. Харків : Ун-т внутрішніх справ, 2010. 368 с.
2. Браун П. Посібник з аналізу державної політики. Київ : Основи, 2000. 243 с.
3. Конах В.К. Нормативно-правові засади державної політики України у сфері інформаційно-психологічної безпеки. *Стратегічні пріоритети*. 2012. № 3(24). С. 152–157.
4. Dombrovska, S., Shvedun, V., Streltsov, V., & Husarov, K. (2018). The prospects of integration of the advertising market of Ukraine into the global advertising business. *Problems and Perspectives in Management*, 16(2), 321.

References:

1. Aristova, I. V. (2010). Derzhavna informacijna polityka: organizacijno-pravovi aspekty [State information policy: organizational and legal aspects]. Kharkiv: Un-t vnutrishnix sprav, 368 p.
2. Braun, P. (2000). Posibnyk z analizu derzhavnoyi polityky [Grant according to the analysis of state policy]. Kyiv : Osnovy, 243 p.
3. Konach, V. K. (2012). Normatyvno-pravovi zasady derzhavnoyi polityky Ukrayiny u sferi informacijno-psychologichnoyi bezpeky [Standard and legal bases of state policy of Ukraine in the sphere of information and psychological safety]. Strategichni pryorytety, 3 (24), 152–157.
5. Dombrovska, S., Shvedun, V., Streltsov, V., & Husarov, K. (2018). The prospects of integration of the advertising market of Ukraine into the global advertising business. Problems and Perspectives in Management, 16(2), 321.

Г. П. Фердман, кандидат наук з державного управління, старший науковий співробітник, заступник начальника з наукової роботи Науково-дослідного центру Збройних Сил України «Державний океанаріум» Інституту Військово-Морських Сил Національного університету «Одеська морська академія»

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ НА ЗАЛІЗНИЧНОМУ ТРАНСПОРТІ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

Визначено, що забезпечення належного рівня управління безпекою залізничного транспорту є одним з основних завдань сучасної держави. Усвідомлюючи його значення для України, необхідно приділяти більш значну увагу безпеці Укрзалізниці, яка на даний час зостається на недостатньому рівні.

Головним суб'єктом забезпечення транспортної безпеки на залізничному транспорті є Державна служба України з безпеки на транспорті (Укртрансбезпека), що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури і який реалізує державну політику з питань безпеки на наземному транспорті.

Зазначено, що комплексне управління безпекою руху поїздів, а саме – організаційних і технічних заходів, спрямованих на забезпечення безаварійної роботи та утримання в постійній справності залізничних споруд, колій, рухомого складу, обладнання, механізмів та пристроїв, здійснює Державна адміністрація залізничного транспорту України (Укрзаліниця). Повноваження Укрзалізниці стосовно організації та забезпечення безпеки руху поїздів визначені відповідними документами.

Державний нагляд за безпекою руху поїздів на залізничному транспорті покладається в Міністерстві Інфраструктури України на Головне управління безпеки руху та охорони праці, Державну адміністрацію залізничного транспорту України і їхні органи на місцях: апарат Головних ревізорів з безпеки руху поїздів на залізницях та дирекціях.

Організацію та забезпечення роботи з безпеки руху поїздів в Міністерстві транспорту та зв'язку здійснює Управління безпеки в галузі, в Укрзалізниці – Головний ревізор із безпеки руху поїздів і автотранспорту Укрзалізниці (ЦРБ), в Управліннях залізниць – Головний ревізор із безпеки руху поїздів і автотранспорту залізниці (РБ) і в Дирекціях залізничних перевезень – Головний ревізор з безпеки руху поїздів і автотранспорту дирекції залізничних перевезень (УРБ). У службах та структурних підрозділах залізниць призначаються відповідальні працівники з безпеки руху поїздів. Інші структурні підрозділи Укрзалізниці беруть участь у роботі з питань безпеки руху поїздів згідно з функціональними обов'язками.

Ключові слова: транспорт, залізничний транспорт, особливість, аварійність, безпека, державне управління.

G. P. Ferdman. Railway safety: public-management aspects

It is determined that ensuring the proper level of railway safety management is one of the main tasks of the modern state. Recognizing its importance for Ukraine, it is necessary to pay greater attention to the safety of Ukrzaliznytsia, which remains at present insufficient.

The main subject of railway transport safety is the State Transport Service of Ukraine (Ukrtrans Security), which in turn is the central executive body, whose activity is directed and coordinated by the Cabinet of Ministers of Ukraine through the Minister of Infrastructure and implements state policy on issues safety on land transport.

It is stated that the complex management of train safety, namely – organizational and technical measures aimed at ensuring trouble-free work and keeping the railway facilities, tracks, rolling stock, equipment, mechanisms and devices in good working order, is carried out by the State Railway Administration of Ukraine (Ukrzaliznytsia). Ukrzaliznytsia's authority to organize and ensure train safety is set out in the relevant documents.

The State Supervision of Train Safety on Rail Transport is assigned by the Ministry of Infrastructure of Ukraine to the Main Directorate of Traffic Safety and Labor Protection, State Administration of Railway Transport of Ukraine and their bodies on the ground: apparatus of the Chief Examiners for Train Traffic on Railways and Directorates.

The structural and functional scheme of train safety management at Ukrzaliznytsia is based on the principle of systematic operation in covering all levels of control.

Organization and provision of work on train safety in the Ministry of Transport and Communications is carried out by the Department of Safety in the industry, in Ukrzaliznytsia – the Chief Auditor of train and motor transport of Ukrzaliznytsia (CRB), in the Railway Departments – the Chief Auditor of Train and Motor Transport (RB) and in the Railway Directorates – the Chief Auditor of Train Safety and Road Transport (URB). Railway safety departments and units are responsible for train safety. Other structural units of Ukrzaliznytsia are involved in the work on train safety in accordance with their functional responsibilities.

The internal and external factors of Ukrzaliznytsia management are considered.

Railway undertakings are obliged to ensure the safety and security of citizens, the safety of the operation of vehicles, and the protection of the environment.

Key words: transport, railway, feature, accident, safety, public administration.

Постановка проблеми. Залізничний транспорт (залізниця) – вид рейкового транспорту, що здійснює перевезення пасажирів та вантажів в колісних екіпажах, що рухаються залізничною колією. Залізничний транспорт є галуззю промисловості, частиною транспортної мережі логістичних ланцюгів, які сприяють міжнародній торгівлі і економічному зростанню.

Залізничний транспорт України є складовою частиною системи транспорту України. Він виконує важливі функції у зв'язках України з іншими державами і регіонами світу та займає важливе місце у транспортній системі країни, грає значну роль у забезпеченні міжнародних транспортних зв'язків.

Наведемо основні показники залізничного транспорту України (крім тимчасово окупованої території Автономної республіки Крим і м. Севастополь, а також частини зони проведення ООС): експлуатаційна довжина головних колій – 19787 км, електрофікованих колій – 9319 км, ширина колії – 1520 мм; кількість залізничних станцій – 1402 од.; кількість залізних переїздів – 105 од.; кількість переїздів головних і станційних – 4198 од.; інвентарний парк вантажних вагонів – 85, 2 тис. од.; інвентарний парк пасажирських вагонів – 4,32 тис. од.; інвентарний парк тепловозів – 1944 од.; інвентарний парк електровозів – 1627 од.; інвентарний парк дизель-поїздів – 301 секція; середня кількість працівників – 266, 3 тис. осіб; відправлено пасажирів за 2019 рік – 149, 6 млн. пас.; відправлено вантажів за 2019 рік – 312,4 млн. тон. [1, с. 1].

Не зважаючи на вищезазначене, проблеми транспортної безпеки за останні роки стали ще гостріше, оскільки транспорт фактично перетворився на одну з найризикованіших сфер життєдіяльності, в якій, на жаль, регулярно гинуть люди. Згідно з інформацією, яка надходила до Укртрансбезпеки, у 2019 році на залізничному транспорті України сталось 1202 транспортні події, з них: 705 аварій, в яких 354 особи загинули та 232 отримали травми, з них: 1) 577 аварії зі сторонніми особами завдані рухомим складом залізничного транспорту, в яких 354 особи загинули та 232 отримали травми; 2) 128 аварій за участю залізничного транспорту, без постраждалих. 3) 473 інциденти, без постраждалих; 4) 24 пожежі. Протягом 2019 року на залізничних переїздах Укрзалізниці сталось 65 дорожньо-транспортних пригод, в яких 11 осіб загинули та 20 отримали травми [2, с. 14].

Отже, забезпечення належного рівня управління безпекою залізничного транспорту є одним з основних завдань сучасної держави. Усвідомлюючи його значення для України, необхідно приділяти більш значну увагу безпеці Укрзалізниці, яка на даний час зостається на недостатньому рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Важливе значення для дослідження проблеми транспортної безпеки та державного управління транспортними системами мають наукові праці В.Ф. Андресюка, Л.М. Артюшина, А. С. Гальчинського, Б. Гурне, Ж. Зітера, О.С. Ігнатенка, В.В. Лісничого, О.М. Ложачевської, Г.І. Міщенко, В.Ф. Опришка, М.В. Онищука, І.М. Пахомова, Ю.Є. Пашенка, В.Й. Развадовського, В.М. Рижих, А.Г. Савченка, А.І. Семенченка, В.А. Скуратівського, Д.А. Тимохи, А.М. Ткаченко, В.В. Юрчишина та ін. Разом із тим окремі питання в цій сфері потребують подальшого обговорення та вдосконалення.

Мета статті полягає в короткому висвітленні: особливій ролі залізничного транспорту в єдиній транспортній системі України та його складу та особливостей із деякими статистичними даними перевезень та аварійності за 2019 рік; ієрархічної «вертикальної» структури забезпечення безпеки на залізничному транспорті; організаційно-правових основ державного управління безпекою на залізничному транспорті України, внутрішніх та зовнішніх факторів управління Укрзалізницею з відповідними висновками.

Виклад основного матеріалу. Головним суб'єктом забезпечення транспортної безпеки на залізничному транспорті є Державна служба України з безпеки на транспорті (Укртрансбезпека), що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури і який реалізує державну політику з питань безпеки на наземному транспорті.

Основними завданнями Укртрансбезпеки стосовно залізничного транспорту є: реалізація державної політики з питань безпеки на залізничному транспорті; внесення на розгляд Міністра інфраструктури пропозицій щодо забезпечення формування державної політики з питань безпеки на залізничному транспорті; здійснення державного нагляду (контролю) за безпекою на залізничному транспорті; надання в передбачених законом випадках адміністративних послуг у сфері залізничного транспорту [3, ст. 4].

Слід відзначити, що Укртрансбезпека під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також підприємствами, установами та організаціями.

Комплексне управління безпекою руху поїздів, а саме – організаційних і технічних заходів, спрямованих на забезпечення безаварійної роботи та утримання в постійній справності залізничних споруд, колій, рухомого складу, обладнання, механізмів та пристроїв, здійснює Державна адміністрація залізничного транспорту України (Укрзалізниця).

На кожному рівні управління організаційної структури Укрзалізниці реалізують завдання управління безпекою руху поїздів із використанням типових елементів управлінського циклу (планування, організація, оперативне керівництво й координація, контроль, облік, аналіз та оцінка).

До функцій управління безпекою руху поїздів належать: організація та координація робіт; інформаційно-аналітичне забезпечення; оперативне реагування та розслідування транспортних подій; планування та виконання робіт із безпеки руху; спеціальні функції; пропаганда безпеки руху; контрольні функції та управлінські рішення [4, ст. 2.4].

Повноваження Укрзалізниці стосовно організації та забезпечення безпеки руху поїздів визначені ст. 16 Закону України «Про транспорт» (п. 2.2), ст. 11 Закону України «Про залізничний транспорт» (п. 2.3), Статутом залізниць України (п. 2.19) та Правилами технічної експлуатації (ПТЕ) (п. 2.25)

Система управління безпекою руху поїздів (СУБРП) – структурована та документована система, що надає можливість персоналу Укрзалізниці, залізниць, підприємств та структурних підрозділів ефективно проводити політику у сфері забезпечення безпеки руху поїздів, є цільовою підсистемою загальної системи управління в Укрзалізниці. Під час організації і функціонування процесу перевезень забезпечує підготовку, прийняття та реалізацію організаційних, управлінських та технічних рішень, спрямованих на убезпечення руху поїздів, збереження життя і здоров'я людей, майна, довкілля та виявлення й оцінку чинників, що впливають на рівень безпеки.

Залізниці та інші підприємства Укрзалізниці на основі Положення про Систему управління безпекою руху поїздів у Державній адміністрації залізничного транспорту України розробляють Положення про систему управління безпекою руху поїздів на підприємстві.

Основними принципами в організації роботи з управління безпекою руху поїздів є: системність, що передбачає системний, постійний та упорядкований характер діяльності всіх складових частин системи; випередження – спрямований на своєчасне виявлення та усунення негативних факторів, що можуть призвести до транспортних подій; колективізм, який передбачає участь усіх працівників у роботі із забезпечення безпеки руху, згідно зі своїми функціональними обов'язками, а не тільки керівників і працівників служби безпеки руху; інформованість, що будується на максимальній інформованості кожного працівника про небезпечні фактори, які впливають на рівень безпеки руху; виявлення та усунення причин, що передбачає проведення профілактичної роботи, спрямованої не тільки на покарання винних, скільки на усунення виявлених недоліків; упровадження коригувальних дій: дія, яку виконують для усунення причин виявленої невідповідності або для іншої небажаної ситуації; упровадження запобіжних дій для усунення причин потенційної невідповідності або іншої потенційно небажаної ситуації; адекватність – відповідність заходів із забезпечення безпеки руху реальним та потенційним загрозам; відповідальність передбачає усвідомленість кожного працівника та його відповідальність на своєму робочому місці за конкретні питання, що визначають безпеку руху поїздів.

Аналізуючи систему управління безпекою руху поїздів, особливу увагу слід надати розміщенню об'єктів, пов'язаних із виробництвом, зберіганням, навантаженням, транспортуванням і розвантаженням вибухових, легкозаймистих, радіоактивних речовин та матеріалів, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, що визначається відповідними будівельними та санітарними нормами і правилами стосовно об'єктів, розташованих на землях залізничного транспорту загального користування. Місця перетину залізничних колій трубопроводами, лініями зв'язку та електропередач, іншими комунікаціями повинні погоджуватися з Укрзалізницею.

Державний нагляд за безпекою руху поїздів на залізничному транспорті покладається в Міністерстві Інфраструктури України на Головне управління безпеки руху та охорони праці, Державну адміністрацію залізничного транспорту України і їхні органи на місцях: апарат Головних ревізорів з безпеки руху поїздів на залізницях та дирекціях.

Будь-які складні державні структури мають ієрархічну структуру – «вертикальну» диференціацію функцій між різними рівнями управління, такими як система посад, звань, чинів, що розміщені в послідовності підлеглості – від нижчих до вищих. У них виділені рівні (елементи), наділені певними правами та обов'язками щодо інших, правом розпоряджатися ресурсами, призначати цілі, стягнення або заохочення окремих людей і цілих колективів. Виникнення ієрархічної організованості – це внутрішня потреба систем, одна з важливих передумов підвищення її стабільності, ефективності функціонування.

Структура має 4 рівні: міністерство, Укрзалізниця, дорога – регіон, лінійні підприємства. Організацією і контролем безпеки руху на дорозі займається апарат з безпеки руху поїздів і автотранспорту. Для додання більшого значення і ваги унаслідок важливості цей підрозділ в управлінні одержав назву «апарат», а не «служба», а керівник апарату – дорожній ревізор – є заступником начальника залізниці, якому підпорядковуються з даних питань усі начальники служб та інші заступники начальника залізниці.

Структура безпеки руху носить галузевий характер. Безпека є найважливішим принципом і змістом роботи галузевих оперативних служб і підлеглих їм лінійних підприємств. З іншого боку, в апараті з безпеки є ревізори, які контролюють та організують цю діяльність по службах. Те ж саме відноситься і до ревізорських дільниць у регіонах. У штаті служб існують посади ревізорів, що підпорядковуються начальникам відповідних служб, а не

дорожньому ревізорів. У різних службах це організовано по-різному. У службі перевезень є ревізорські дільниці, у службі комерційної роботи та маркетингу – напрямки. Ревізорські дільниці в регіонах здійснюють контроль і організацію безпеки безпосередньо в лінійних підприємствах і теж за галузевим принципом.

Щодо структурно-функціональної схеми управління безпекою руху поїздів в Укрзалізниці, то вона побудована за принципом системності в роботі з охопленням усіх рівнів управління.

Управління здійснюється шляхом цілеспрямованого регулювання організаційних, технічних, психофізіологічних факторів, що впливають на безпеку руху поїздів. Органами управління є: Укрзалізниця, залізниці, дирекції залізничних перевезень, об'єднання, підприємства та структурні підрозділи, що мають право приймати управлінські рішення в межах своєї компетенції та стежити за виконанням прийнятих рішень; суб'єктами управління – персонал, функціональні служби, структурні підрозділи, спеціально створені органи, які впливають на систему управління безпекою руху поїздів із метою забезпечення її функціонування; об'єктами управління – стан безпеки технологічних процесів, транспортних засобів, залізничної колії, устаткування, споруд, пристроїв, інших об'єктів транспорту, персоналу.

Інформація про виявлені відхилення від вимог безпеки руху та транспортні події надходить в органи управління для аналізу, розслідування, прийняття управлінських рішень та контролю за їх виконанням.

Управління безпекою руху поїздів здійснюється шляхом постійного цілеспрямованого виявлення негативних факторів, їх аналізу, розроблення додаткових керуючих дій, їх реалізації та контролю за виконанням.

Функціонування системи управління безпекою руху поїздів передбачає формування органів управління, установа функціональних обов'язків для структурних підрозділів та посадових осіб, що беруть участь в управлінні, а також регламентацію їхньої діяльності.

Організація та забезпечення роботи з безпеки руху поїздів в Міністерстві транспорту та зв'язку здійснює Управління безпеки в галузі. В Укрзалізниці – Головний ревізор із безпеки руху поїздів і автотранспорту Укрзалізниці (ЦРБ), в Управліннях залізниць – Головний ревізор із безпеки руху поїздів і автотранспорту залізниці (РБ) і в Дирекціях залізничних перевезень – Головний ревізор із безпеки руху поїздів і автотранспорту дирекції залізничних перевезень (УРБ). У службах та структурних підрозділах залізниць призначаються відповідальні працівники з безпеки руху поїздів. Інші структурні підрозділи Укрзалізниці беруть участь у роботі з питань безпеки руху поїздів згідно з функціональними обов'язками.

Головним завданням системи управління безпекою руху поїздів є систематизація роботи з безпеки руху, що проводиться в Укрзалізниці, підвищення її ефективності та цілеспрямованості шляхом раціонального й планомірного використання всіх організаційних, економічних та технічних можливостей Укрзалізниці.

Вище було розглянуто внутрішні фактори управління Укрзалізницею, щодо зовнішніх механізмів взаємодії з іншими організаціями, то підприємства залізничного транспорту співпрацюють у тісній взаємодії з іншими державними структурами. Наприклад, транспортні засоби, споруди, устаткування транспорту можуть перебувати у власності підприємств, об'єднань, установ, організацій і громадян. Щодо загальнодержавної власності, то тут також перебувають транспортні засоби, споруди, устаткування транспорту, але ті, що закріплені за підприємствами, об'єднаннями, установами та організаціями інших міністерств і відомств (відомчий транспорт).

Підприємства залізничного транспорту забезпечують збереження вантажів та багажу із часу їх прийняття для перевезення і до видачі їх одержувачам, якщо інше не передбачено договором. Перелік вантажів, що підлягають спеціальній охороні та супроводу, затверджується Кабінетом Міністрів України. Порядок охорони та супроводу таких вантажів встановлюється Міністерством транспорту України.

Перелік військових вантажів, порядок охорони і супроводу їх караулами встановлюються Міністерством оборони України за погодженням з Міністерством Інфраструктури України.

Охорона та супровід небезпечних і цінних вантажів за переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України, забезпечуються відправниками або одержувачами вантажів протягом усього шляху руху.

Порядок охорони та супроводу вантажів, що швидко псуються, визначається відправниками (одержувачами) вантажів самостійно і погоджується з Міністерством транспорту України.

Охорона громадського порядку, забезпечення особистої безпеки громадян, захист їхніх прав, свобод і законних інтересів, запобігання правопорушенням та їх припинення, виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили, захист власності від злочинних посягань, державний пожежний нагляд на транспорті забезпечуються органами Міністерства внутрішніх справ України за сприяння підприємств транспорту.

Підприємства залізничного транспорту зобов'язані забезпечувати безпеку життя і здоров'я громадян, безпеку експлуатації транспортних засобів, охорону навколишнього природного середовища.

Нагляд за забезпеченням безпеки руху транспортних засобів здійснюється в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Таким чином, з урахуванням вищенаведеного можливо зробити такі **висновки**:

1. Забезпечення належного рівня транспортної безпеки України є одним з основних завдань сучасної держави, її стан порівняно з розвиненими країнами світу є незадовільним, тому їй поки що приділяється недостатня увага.

2. Державне управління у сфері безпеки залізничного транспорту здійснює Державна служба України з безпеки на транспорті (Укртрансбезпека), яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра Інфраструктури, що реалізує державну політику з питань безпеки на наземному транспорті;

3. Залізничний транспорт забезпечує свою безпеку, для чого існують відповідні керівні документи, сили та засоби.

4. Водночас із вищезазначеним бачимо відсутність загального керівництва транспортною безпекою України та взаємодії залізничного транспорту з іншими видами транспорту у сфері транспортної безпеки, яка б була оформлена відповідними документами.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку вважаємо дослідження переходу на європейські стандарти транспортної безпеки на всіх видах транспорту в Україні.

Список використаних джерел:

1. Статистичні дані про Українські залізниці URL : <https://mtu.gov.ua/content/statistichni-dani-pro-ukrainski-zaliznici.html> (дата: звернення 19.04.20).

2. Публічний звіт Голови Державної служби України з безпеки на транспорті Олександра Погорілого за 2019 рік URL : https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit_2019/zvit-2019-ukrtransbezpeka.pdf (дата звернення: 19.04.20).

3. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 103 (із змінами) «Про затвердження Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті» URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/103-2015-%D0%BF> (дата звернення: 19.04.20).

4. Наказ Міністерства Інфраструктури України від 01.04.2011 № 27 «Про затвердження Положення про систему управління безпекою руху поїздів в Державній адміністрації залізничного транспорту України». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0729-11> (дата звернення 19.04.20).

References:

1. Statystichni dani pro Ukrainski zaliznytsi URL: <https://mtu.gov.ua/content/statistichni-dani-pro-ukrainski-zaliznici.html> (data zvernennia 19.04.20).

2. Publichnyi zvit Holovy Derzhavnoi sluzhby Ukrainy z bezpeky na transporti Oleksandra Pohoriloho za 2019 rik URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit_2019/zvit-2019-ukrtransbezpeka.pdf (data zvernennia 19.04.20).

3. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11 liutoho 2015 r. № 103 (iz zminamy) «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Derzhavnu sluzhbu Ukrainy z bezpeky na transporti» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/103-2015-%D0%BF> (data zvernennia 19.04.20).

4. Nakaz Ministerstva Infrastruktury Ukrainy vid 01.04.2011 № 27 «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro systemu upravlinnia bezpekoiu rukhu poizdiv v Derzhavnii administratsii zaliznychnoho transportu Ukrainy» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0729-11> (data zvernennia 19.04.20).

Л. А. Воропай, аспірантка
кафедри політології та філософії Харківського
регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України

МІЖНАРОДНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ УЧАСНИКІВ БОЙОВИХ ДІЙ

Авторкою визначено, що міжнародні аспекти формування державної політики у сфері соціального захисту учасників бойових дій є дещо подібними до української державної політики, але містять відмінні риси, які залежать від обсягу соціальної допомоги з боку держави та ступеня її реалізації на місцевому рівні.

Аналіз окремих елементів і механізмів, які закладені в основі державної політики у сфері соціального захисту учасників бойових дій, показує, що вони не можуть узагальнюватися в існуючій науковій теорії моделі чи концепції, таких як: соціал-демократична, корпоративна чи ліберальна, оскільки першочерговою особливістю є те, в якій спосіб держава здійснює той чи інший захід – шляхом прийняття відповідного нормативно-правового акта чи опрацювання та видозмінення вже наявних прецедентів. Мінливість будь-якої державної політики, її залежність від рівня інфляції, коливання фінансово-економічного становища у світі унеможливають створення єдиних і цілісних систем чи моделей управління соціального захисту. При цьому головну роль у процесі реалізації державної політики, присвяченої соціальному захисту учасників бойових дій, відіграє той факт, чи бере така держава пряму чи опосередковану участь у воєнних діях і чи проходять на її території воєнні конфлікти, адже наявність цих факторів особливо гостро впливає на цілісну систему соціального захисту.

Запропоновано виокремити певні напрями модернізації державного управління, зокрема такі: здійснення на загальнодержавному рівні заходів, пов'язаних із завершенням формування національної системи соціального захисту у країнах перехідного типу державного режиму та економіки (зокрема, й в Україні); посилення механізмів фінансування всіх елементів соціального захисту з урахуванням принципів і декларативних приписів міжнародних організацій; коригування державної політики з урахуванням специфіки участі держави у збройних конфліктах чи наявності на її території воєнних дій у бік посилення всього спектра державно-правових заходів і механізмів тощо.

Констатовано, що перспективами подальших досліджень мають бути поглиблене вивчення та вироблення конкретних пропозицій щодо запозичення з міжнародного досвіду державного регулювання соціального захисту учасників бойових дій окремих механізмів та елементів із метою оптимізації аналогічних заходів в Україні.

Ключові слова: державне управління, соціальний захист учасників бойових дій, учасники бойових дій, державне регулювання соціальної політики, міжнародний досвід, стандарти ЄС.

L. A. Voropay. The international aspects of formation of state policy in the sphere of social protection of combatants

By the author, it defined that the international aspects of formation of state policy in the sphere of social protection of combatants are something similar to Ukrainian state policy, but contain distinctive features, which depend on the volume of the social help from the state and extent of its realization at the local level.

The analysis of separate elements and mechanisms which are put at the heart of state policy in the sphere of social protection of combatants cannot be generalized in the models existing in the scientific theory or concept such as: social democratic, corporate or liberal as primary feature is how the state carries out this or that action, by adoption of the relevant normative legal act or study and modification of already existing precedents. The variability of any state policy, its dependence on the rate of inflation, fluctuation of financial and economic situation in the world, makes impossible creation of uniform and complete systems. At what, the leading role during implementation of state policy to the devoted social protection of combatants, played by that fact whether such state takes a straight line or indirect participation in military operations and whether pass the military conflicts in its territory, existence of these factors especially sharply influences the complete system of social protection.

It is offered to allocate certain directions of modernization of public administration, in particular: implementation at the nationwide level of actions with completion of formation of a national system of social protection in the countries of transitional type of a state regime and economy (including in Ukraine); strengthening of funding mechanisms for all elements of social protection taking into account the principles and declarative instructions of the international organizations; corrections of state policy taking into account specifics of participation of the state in armed conflicts or existence in its territory of military operations towards strengthening of all range of state and legal measures and mechanisms, etc.

It noted that have to be prospects of further researches profound studying and elaboration of specific proposals on loans from the international experience of state regulation of social protection of combatants of separate mechanisms and elements for the purpose of optimization of similar actions in Ukraine.

Key words: public administration, social protection of combatants, combatants, state regulation of social policy, international experience, standards of the EU.

Постановка проблеми. Комплекс заходів, пов'язаних із соціальним захистом учасників бойових дій, належить до одних із найважливіших напрямів будь-якої державної політики в умовах сьогодення, адже прямо та безпосередньо впливає на ступінь обороноздатності держави. Кожен член суспільства, який тісно пов'язаний із службою у Збройних Силах своєї країни, беззаперечно, має бути захищений як із позицій правових гарантій, так і зі соціально-економічного та матеріального аспекту. Зазначена теза знаходить своє відображення в тому, що той чи інший учасник бойових дій повинен реально відчувати захист із боку держави, що знаходить своє відображення у належному та якісному медичному обслуговуванні, виплаті грошової компенсації, необхідної для відновлення працездатності та подальшої реабілітації, наявності правових гарантій щодо реалізації права на освіту та працю.

Враховуючи соціально-політичні зміни, які відбуваються на цьому етапі історико-правового розвитку сучасних країн, та впроваджені реформи, особливо цінним постає зарубіжний досвід в окреслених напрямках, оскільки використання тих чи інших моделей державного регулювання соціальної політики у сфері захисту учасників бойових дій дасть змогу Українській державі уникнути неналежних заходів і механізмів й обрати найбільш оптимальну та дієву модель соціальної політики.

Особливо актуальними окреслені напрями є й в умовах адаптації державної політики України до стандартів Європейського Союзу внаслідок ратифікації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергетики та їхніми державами-членами від 21 березня 2014 року.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досить велика кількість досліджень сучасної науки пов'язана з більш узагальненою проблематикою, а саме – державною політикою у сфері соціального захисту учасників бойових дій, чому присвячені наукові праці таких учених, як П.В. Ворона, Л.М. Сіньова, І.Л. Грабчук, О.О. Кондратенко.

Водночас питання щодо визначення міжнародних аспектів формування державної політики у сфері соціального захисту учасників бойових дій на доктринальному, всезагальному рівні вченими майже не розглядалося, що додатково свідчить і про актуальність обраної проблематики.

Метою статті є наукове обґрунтування та дослідження проблематики міжнародних аспектів формування державної політики у сфері соціального захисту учасників бойових дій.

Виклад основного матеріалу. У контексті раціонального та ефективного забезпечення державної політики у сфері соціального захисту доцільно спиратися на теоретико-методологічні засади, сформульовані вітчизняними та закордонними науковцями. Аналіз запропонованих механізмів і прийомів дає змогу стверджувати, що державна політика у сфері соціального захисту будь-якої держави в умовах сучасного державотворення, загалом, має торкатися таких проблем, як: модернізація управління регіонами за рівнем соціально-економічного розвитку; реструктуризація окремих промислових територій із метою створення нових робочих місць; впровадження інноваційних технологій у сфері освіти, науки та охорони здоров'я; забезпечення належного рівня екологічної ситуації й безпечного навколишнього природного середовища; створення належних механізмів матеріально-технічного забезпечення окремих верств населення тощо.

В умовах переосмислення української державної політики внаслідок ратифікації Угоди про асоціацію з Європейським Союзом від 21 березня 2014 року закріплено, що співробітництво в галузі соціальної політики передбачає досягнення таких цілей, як: покращення якості людського життя; збільшення кількості та покращення якості робочих місць із гідними умовами праці; сприяння розвитку соціальної та юридичної справедливості в контексті реформування ринку праці; сприяння створенню на ринку праці таких умов, які б поєднували гнучкість і захищеність; стимулювання розвитку ринків праці, що сприяють залученню малозабезпечених осіб; зменшення обсягів неформальної економіки шляхом трансформації нелегальної зайнятості; покращення рівня забезпечення охорони здоров'я та безпечних умов праці; посилення рівня соціального захисту та модернізації систем соціального захисту; скорочення бідності та посилення соціальної єдності; посилення можливостей соціальних партнерів і сприяння соціальному діалогу (ст. ст. 419, 420 Угоди) [1].

Зазначені принципи та положення співробітництва у сфері соціального захисту свідчать про те, що країни, які входять до складу Європейського Союзу, характеризуються наявністю у своїй державній політиці якісно нових для України напрямів та елементів у сфері соціального захисту загалом.

На думку О.О. Кондратенка, питання соціального захисту учасників бойових дій у багатьох країнах світу є першочерговими, однак тільки окремі з них досягли високого рівня соціального захисту визначеної категорії осіб (Австралія, Грузія, Ізраїль, Польща, Канада, Південна Корея, Сполучені Штати Америки, Хорватія) [2, с. 135].

Вважаємо, що з цією позицією доцільно погодитися, оскільки автором головний акцент зроблено на механізмах і пріоритетах лише окремих країн англосаксонської правової сім'ї (Австралія, США, Канада) та деяких держав, які перебувають в умовах воєнних дій на окремих територіях (Ізраїль, Південна Корея), натомість найбільш розвинені країни у сфері соціального захисту населення, зокрема у сфері захисту учасників бойових дій, військовослужбовців, – Швеція, Данія, Франція, Австрія, Німеччина із власними моделями державної політики, враховано не було.

Розглянемо особливості державної політики у сфері соціального захисту учасників бойових дій на прикладі найбільш класичної держави англосаксонської правової сім'ї – США. Аналіз чинного законодавства США свідчить, що учасники бойових дій – це не лише громадяни, які беруть участь у збройних конфліктах, а особливі суб'єкти суспільних відносин, які володіють спеціальними правами, свободами, гарантіями та пільгами завдяки їхньому правовому статусу. Система соціального захисту стосується не лише безпосередньо учасників бойових дій, але й членів їхніх сімей, і передбачає такі гарантії, як: пенсійне забезпечення, яке включає й випадки, пов'язані із втратою годувальника; страхування життя й здоров'я військовослужбовців і членів їхніх сімей; наявність особливих пільг у сфері оподаткування; медичне обслуговування (зокрема, фізична, психотерапевтична реабілітація та відновлення працездатності); безвідсоткові позики на будівництво житла; мінімальні відсотки на іпотечне кредитування; отримання освіти незалежно від освітньо-кваліфікаційного рівня; супроводження державними органами у питаннях працевлаштування тощо. Окремим напрямом вважається виділення грошових коштів на проведення науково-дослідних розроблень, присвячених особливостям лікування та реабілітації учасників бойових дій.

Серед державних інституцій, які займаються соціальним захистом учасників бойових дій у США, можна виділити Міністерство оборони, Міністерство у справах ветеранів, Міністерство охорони здоров'я і соціального забезпечення, Міністерство праці. Особливу роль відіграє президент, який безпосередньо коригує, за згодою Сенату, державну політику в цій сфері [3, с. 124–128].

На перший погляд здається, що запропонована модель США є досить наближеною до системи заходів, які існують в Україні, водночас цікаво зазначити, що середній розмір грошової допомоги учасникам бойових дій у США становить від 600 до 5000 доларів США на місяць, тоді як в Україні на 2020 рік такий розмір коливається від 570 до 4120 гривень на рік, що еквівалентно від 20 до 150 доларів США [3, с. 145; 4]. Причому реальний стан впровадження перерахованих заходів у США та Україні значно відрізняється на місцевому, локальному рівні.

Беручи до уваги скандинавську модель державного регулювання у сфері соціального захисту учасників бойових дій, варто зазначити, що ця модель характеризується тим, що соціальні блага та гарантії на законодавчому рівні визначаються як особисті майнові права, які громадянин може отримати лише завдяки податкам на соціальне забезпечення працюючих, жодних інших дотацій чи преференцій на ці цілі не передбачено. Але цікавим постає той факт, що до складу кожного державного органу, який прямо чи опосередковано пов'язаний із реалізацією державної політики у соціальній сфері щодо учасників бойових дій, входить представник ветеранів війни із правом дорадчого голосу. Наприклад, Рада з питань осіб із інвалідністю в Данії включає голову та чотирнадцять членів, які входять до складу за рекомендацією відомчих організацій, зокрема громадських, пов'язаних із захистом інтересів учасників бойових дій [5, с. 81].

Інші моделі притаманні окремим країнам романо-германської правової сім'ї, таким як: Франція, Німеччина, Австрія, Бельгія, Нідерланди, Люксембург – вони характеризуються окремим фінансуванням соціальної сфери захисту учасників бойових дій і наявністю обов'язкового погодження з боку громадських об'єднань, які займаються захистом прав і законних інтересів військовослужбовців, впроваджуваних державою заходів і соціальних пільг.

Серед колишніх країн «соціалістичного табору» прогресивні елементи державної політики в окресленій сфері спостерігаються в Угорщині, Чехії та Словаччині, які досить тривалий час, до моменту входження до ЄС, реалізовували свої соціальні зобов'язання на рівні, що значно перевищував їхні матеріально-технічні можливості, за що вони отримали назву «країни передчасного добробуту», який закінчився фінансово-економічною кризою [6, с. 314].

На думку П.М. Мансурова, в сучасних умовах усі держави світу за рівнем забезпечення соціальних прав і гарантій можна розмежовувати залежно від таких моделей, як: соціал-демократична, корпоративна та ліберальна [7, с. 44].

Водночас вважаємо, що аналіз елементів і механізмів, які закладені в основі державної політики у сфері соціального захисту учасників бойових дій, не можуть узагальнюватися у моделі чи концепції, оскільки першою черговою особливістю є те, в який спосіб держава здійснює той чи інший захід – шляхом прийняття відповідного нормативно-правового акта чи опрацювання або застосування вже наявних прецедентів. Окрім того, мінливість будь-якої державної політики, її залежність від рівня інфляції, коливання фінансово-економічного становища у світі унеможливають створення єдиних і цілісних систем узагальнення. Причому головну роль у процесі реалізації державної політики, присвяченої соціальному захисту учасників бойових дій, відіграє той факт, чи бере така держава пряму чи опосередковану участь у воєнних діях і чи проходять на її території воєнні конфлікти, адже наявність цих факторів особливо гостро впливає на цілісну систему соціального захисту.

Комплексний аналіз міжнародного досвіду у сфері соціального захисту учасників бойових дій свідчить, що найбільш ефективний ступінь впровадження державної політики та реалізації прав і законних гарантій окреслених суб'єктів може бути досягнуто лише шляхом поєднання різних джерел їхнього матеріально-технічного забезпечення, таких як: страхові внески працюючих громадян, грошові кошти отримані завдяки справлянню різних податків, та окремі дотації й фінансування з боку держави.

Саме запропонований метод наповнення грошовими ресурсами дасть змогу забезпечити спільну відповідальність усіх суб'єктів і на високому рівні забезпечити соціальний захист учасників бойових дій. З урахуванням цього доцільно виокремити окремі напрями модернізації державного управління в окресленій сфері, зокрема такі:

- здійснення на загальнодержавному рівні заходів, пов'язаних із завершенням формування національної системи соціального захисту у країнах перехідного типу державного режиму та економіки (зокрема, й в Україні), що стане наслідком координації та об'єднання зусиль між різними страховими фондами;
- посилення механізмів фінансування всіх елементів соціального захисту з урахуванням принципів і декларативних приписів міжнародних організацій;
- коригування державної політики з урахуванням специфіки участі держави у збройних конфліктах чи наявності на її території воєнних дій у бік посилення всього спектра державно-правових заходів і механізмів;
- адаптація вже наявних соціальних механізмів до ринкових відносин і програм відповідно до європейських та інших міжнародних програм, ратифікованих такими організаціями, як ООН, ЄС, НАТО тощо;
- розвиток нових напрямів соціального захисту за принципом адресності окремих соціальних програм щодо учасників бойових дій як на рівні нормативно-правового обґрунтування та забезпечення, так і в контексті матеріально-технічного забезпечення.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Зважаючи на вищевикладене, можна зробити висновок про те, що міжнародні аспекти формування державної політики у сфері соціального захисту учасників бойових дій є дещо подібними до української державної політики, але містять відмінні риси, які залежать від обсягу соціальної допомоги з боку держави та ступеня її реалізації на місцевому рівні.

Аналіз окремих елементів і механізмів, які закладені в основі державної політики у сфері соціального захисту учасників бойових дій, не можуть узагальнюватися в існуючій науковій теорії моделі чи концепції, а саме таких як: соціал-демократична, корпоративна чи ліберальна, оскільки першочерговою особливістю є те, в який спосіб держава здійснює той чи інший захід – шляхом прийняття відповідного нормативно-правового акта чи опрацювання або застосування вже наявних прецедентів. Мінливість будь-якої державної політики, її залежність від рівня інфляції, коливання фінансово-економічного становища у світі унеможливають створення єдиних і цілісних систем чи моделей управління соціального захисту. Причому головну роль у процесі реалізації державної політики, присвяченої соціальному захисту учасників бойових дій, відіграє той факт, чи бере така держава пряму чи опосередковану участь у воєнних діях та чи проходять на її території воєнні конфлікти, адже наявність цих факторів особливо гостро впливає на цілісну систему соціального захисту.

Перспективи подальших досліджень полягають у поглибленому вивченні та виробленні конкретних пропозицій щодо запозичення з міжнародного досвіду державного регулювання соціального захисту учасників бойових дій окремих механізмів та елементів із метою оптимізації аналогічних заходів в Україні.

Список використаних джерел:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Міжнародний документ від 27 червня 2014 р. № 984_011. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
2. Кондратенко О.О. Державне регулювання соціального захисту учасників антитерористичної операції та членів їхніх сімей : дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.02. Київ, 2019. 280 с.
3. Сажина Н.С. Социальная защита ветеранов США и России. Санкт-Петербург : Евразия, 2003. 243 с.
4. Деякі питання виплати у 2020 році разової грошової допомоги, передбаченої законами України «Про статус ветеранів війни, гарантії їхнього соціального захисту» і «Про жертви нацистських переслідувань» : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 лютого 2020 р. № 112. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/112-2020-%D0%BF>.
5. Дніпренко Н.К. Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади. Київ : ТОВ «Вістка», 2008. 164 с.
6. Kornai, J. (1992). The Socialist System: The Political Economy of Communism. Princeton : Princeton University Press.
7. Мансуров П.М. Зарубежный опыт формирования и регулирования социальной политики. *Региональная экономика: теория и практика*. 2012. № 11. С. 43–46.

References:

1. VRU, International treaty (2014), Uгода pro asociaciju mizh Ukrainoyu, z odniyeyi storoni, ta Yevropejskim Soyuzom, Yevropejskim spivtovaristvom z atomnoyi energiyi i yihnimi derzhavami-chlenami, z inshoyi storoni [Agreement on association between Ukraine, on the one hand, and European Union, European Atomic Energy Community and their member states, on the other hand], dated June 27, 2014. № 984_011. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 [Ukraine].

2. Kondratenko, O.O. (2019), *Derzhavne rehuliuвання sotsial'noho zakhystu uchashnykiv antyterrorystychnoi operatsii ta chleniv ikhnikh simej* [State regulation of social protection of participants of antiterrorist operation and members of their families], Dissertation cand. science on public administration, speciality: 25.00.02, Kyiv. NAPA. 279 p. [Ukraine].

3. Sazhina, N.S. (2003), *Socialnaya zashita veteranov SShA i Rossii* [Social protection of veterans of the USA and Russia]. Evraziya, Sankt-Peterburg. 243 p. [Russia].

4. KMU (2020), *Deyaki pitannya viplati u 2020 roci razovoyi groshovoyi dopomogi, peredbachenoyi Zakonami Ukrayini “Pro status veteraniv vijni, garantiyi yih socialnogo zahistu” i “Pro zhertvi nacistytskih peresliduvan”* [Some questions of payment in 2020 to the single monetary help provided by Laws of Ukraine “About the Status of Veterans of War, Guarantees of Their Social Protection” and “About the Victims of Nazi Prosecutions”], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated February 19, 2020. № 112. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/112-2020-%D0%BF> [Ukraine].

5. Dniprenko, N.K. (2008), *Komunikaciya: demokratichni standarty v roboti organiv derzhavnoyi vladi* [Communication: democratic standards in work of public authorities], Vistka, Kiyiv, 164 p. [Ukraine].

6. Kornai, J. (1992). *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton : Princeton University Press.

7. Mansurov P.M. (2012), *Zarubezhnyj opyt formirovaniya i regulirovaniya socialnoj politiki* [“Foreign experience of formation and regulation of social policy”]. *Journal Regionalnaya ekonomika: teoriya i praktika* [Regional economy: theory and practice]. Vol. 11. P. 43–46 [Ukraine].

О. А. Соколова, аспірант
кафедри суспільного розвитку та суспільно-владних відносин Національної академії державного управління при Президентові України

МОВНО-КОМУНІКАЦІЙНІ МОДЕЛІ ТА ІМПЕРАТИВИ ПУБЛІЧНОГО СПІЛКУВАННЯ ЯК СТРАТЕГІЧНИЙ ІНСТРУМЕНТ ДЛЯ ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИЧНОГО ІМІДЖУ ЛІДЕРА

Мовні імперативи української громадянськості найповніше заявляють про себе в період формування нації та її культури, відродження національних традицій. У переломні моменти національного розвитку вони демонструють переважання влади через призму усталених історично моральних приписів.

Становлення сучасної України як демократичної правової держави передбачає формування нової моделі взаємодії влади з громадськістю, утвердження в державному управлінні моделі публічного управління та адміністрування, побудову діалогової системи зв'язків із населенням на основі довіри, конструктивного партнерства. Результативність ефективної співпраці влади й громади значною мірою залежить від створення управлінською елітою власного позитивного іміджу, від її професіоналізму в застосуванні сучасних PR-технологій, зокрема у використанні мовно-комунікативних моделей.

Мова сучасної української еліти, зокрема політичної, формує й пропонує імперативи відповідної політичної діяльності. На основі осмислення обраних мовно-комунікативних моделей національна спільнота, її провідні верстви можуть свідомо і цілеспрямовано впливати на процеси українського культуротворення, реалізовувати стратегію оновлення національної культури, формування духовних цінностей, здійснювати національну соціалізацію українського громадянського суспільства, нових поколінь.

Ключові слова: громадянське суспільство, діловий мовний етикет, духовні цінності, імідж управлінської еліти, комунікація, мовний імператив, мовно-комунікативні моделі, модель поведінки, моральні приписи, національна свідомість, публічне управління та адміністрування, niar, public relations.

O. A. Sokolova. Language-communication models and public communication imperatives as a strategic instrument for forming the political image of the leader

The linguistic imperatives of Ukrainian citizenship most fully declare themselves in the period of formation of the nation and its culture, the revival of national traditions, at the turning points of national development, demonstrate the reboot of power through the lens of established historically moral precepts.

Becoming a modern Ukraine as a democratic rule of law implies the formation of a new model of interaction between the authorities and the public, the establishment of a model of public administration and administration in the public administration, the establishment of a dialogue system of public relations on the basis of trust, a constructive partnership. Effectiveness of effective cooperation between the authorities and the community depends to a large extent on the creation of a positive image by the management elite, on its professionalism in the application of modern PR technologies, in particular in the use of language and communication models.

The language of the modern Ukrainian elite, in particular political, shapes and promotes the imperatives of relevant political activity. Based on the understanding of the chosen language and communication models, the national community, its leading strata can consciously and purposefully influence the processes of Ukrainian cultural formation, implement a strategy of renewing national culture, forming spiritual values, and implementing national socialization of Ukrainian civil society, of new generations.

Key words: civil society, business language etiquette, spiritual values, the image of the management elite, communication, language imperative, language and communication models, model of behavior, moral prescriptions, national consciousness, public administration and administration, PR, public relations.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сучасні комунікативні технології, які набули свого розвитку у двадцятому столітті, стали одним із способів організації суспільно-політичного життя українців. Вони розраховані на численні аудиторії і зазвичай реалізуються в них зі згоди (або без) самих учасників. Пропагандистська, рекламна, політична, переговорна, перформансна, «паблік рилейшнз» та інші комунікативні стратегії, ретельно розроблені професіоналами, активно працюють заради поставленої мети замовника. Втілені у вербально-візуальну продукцію, вони заповнили радіо- і телефір, білборди, рекламні площі наземного і підземного міського та приміського громадського транспорту, рясніють на газетних шпальтах, сторінках інших періодичних видань, в інтернет-просторі, а тому шансів не потрапити під їхній вплив немає в жодного із свідомих сучасних громадян. На особливу увагу заслуговують політичні мовні дискусії, які часто мають маніпулятивний характер та на які завжди

активно реагує демократичне суспільство: з обуренням, схваленням, з виробленням власних мовних імперативів, наказів для можновладців, вимагаючи відповідної моделі поведінки щодо управління державою від панівної еліти, що бере на себе роль головних лідерів як представників волевиявлення та інтересів усього народу. Саме таким моделям комунікативного впливу, які мають політичне забарвлення, й присвячено цю наукову розвідку.

Становлення України як демократичної правової держави, її зовнішньополітичний курс на євроінтеграцію передбачають формування нової моделі взаємодії влади з громадськістю, утвердження в державному управлінні моделі публічного управління та адміністрування, досягнення оптимізації та гармонізації правових відносин, створення діалогової системи зв'язків із населенням, в основі якої принципи довіри, партнерства, збалансування та погодження інтересів, взаєморозуміння й прозорості у стосунках, конструктивного громадського контролю та критики. Розв'язання проблеми налагодження ефективної взаємодії з громадськістю, створення позитивного іміджу влади, формування довіри до політичного владного корпусу – це сьогодні надзвичайно актуальне питання для кадрів публічної служби в Україні. Результативність злагодженої співпраці влади й громади значною мірою залежить від професіоналізму управлінської еліти в застосуванні сучасних PR-технологій, зокрема, у використанні мовно-комунікативних моделей, покликаних формувати позитивний імідж її представників.

Актуальність проблеми вимагає застосування наукового підходу під час дослідження особливостей мовної комунікації як складника іміджевої PR-стратегії політичних сил, а також під час висвітлення специфіки використання таких вербальних моделей на прикладах використання управліннями етикетних форм та імперативів, яких вимагає сучасне громадянське суспільство.

Стан досліджуваної проблеми. Питанням різноманітних теорій щодо визначення рис і якостей, поведінкових моделей, які сприятимуть у роботі над іміджем політичного лідера, присвячено низку публікацій як у зарубіжній, так і у вітчизняній науковій літературі. PR (англ. public relations), «піар», публічні відносини досліджували такі вітчизняні вчені, як С. Блек, В. Борисенко, А. Галумов, Л. Гонюкова, С. Колосок, В. Королько, В. Кузнецов, Д. Ольшанський, Г. Почепцов, Є. Тихомирова, Т. Федорів. Серед зарубіжних науковців в окресленому науковому полі працювали Е. Бернейз, Дж. Брум, Ф. Буарі, Р. Диленшнайдер, С. Катліп, Л. Селерон, А. Сентеру, Д. Форрестол. Ці вчені у своїх роботах торкалися визначення поняття «паблік рілейшнз» для державно-управлінських відносин та досліджували технології PR-діяльності.

Серед вчених, які досліджували проблеми формування іміджу політичного лідера, слід виділити таких західних науковців, як П. Бірд, Д. Блені, Ф. Буарі, Д. Б'юкенен, Р. Верлін, Г. Бехер, Д. Герген С. Голдмен, Т. Грінберг, С. Катліп, Е. Кемпбелл, П. Лазарсфелд, Д. Моріс, Дж. Наполітан, М. Різ, Г. Ріс, Е. Семпсон, М. Сміт, Жак Сегела, Р. Фішер, Т. Шварц. Серед українських вчених привертають увагу роботи таких дослідників, як В. Бебик, Д. Видрін, Л. Гонюкова, А. Гуцал, С. Денисюк, В. Королько, Н. Лікарчук, М. Михальченко, С. Недбаєвський, О. Петров, В. Полохало, М. Логунова, М. Пірен, Г. Почепцов, С. Телешун, М. Томенко.

Основний закон, що регламентує діяльність у сфері PR, це Закон України «Про інформацію» [3]. Також у цій сфері діють закони України «Про телебачення і радіомовлення» [5], «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» [4], «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» [1] від 01.08.2002 р., «Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення» [2] від 13.08.2002 р.

Комунікацією як суспільним явищем (її видами, причинами і результатами) також цікавилися представники різних наук: психологи, соціологи, філологи, філософи, програмісти. Цілком очевидним є факт, що комунікація як формальна категорія знань асоціюється в різних сферах і контекстах по-різному, тому не дивно, що й визначень самого терміну безліч. Як влучно зауважив щодо цього вітчизняний дослідник В. Кашкін, їх стільки, скільки й авторів, які це поняття досліджували [6]. Нам імponує думка професора Г. Почепцова, який під терміном «комунікація» розуміє процеси перекодування вербальної сфери в невербальну та невербальної у вербальну [8], вважає, що комунікація допомагає посилити диспозиції, що наявні у суспільстві, роблячи неявне явним. Окремо мовну комунікацію ретельно вивчали автори філологічних розвідок, такі як Т. Гриценко, В. Жайворонок, М. Зубков, І. Кочан, Н. Бабич, О. Семенов, С. Шевчук. Наукові розвідки І. Плотницької, І. Грузинської, Н. Демедишиної, Н. Драгомирецької, Ю. Малик, С. Хаджирадевої та інших дослідників активізували обговорення різноманітних аспектів комунікативної діяльності державних службовців. Питанням мовної комунікації в державному управлінні, теорії та історії державного управління, державної служби та механізмів державного управління присвячено також дисертаційні дослідження О. Бажинової, С. Бронікової, Н. Демедишиної, П. Журавля, К. Кандагури, С. Хаджирадевої, С. Штурхецького, В. Юрченко та інших.

Незважаючи на значну кількість наукових праць, присвячених вивченню PR-технологій у системі сучасного публічного управління, формуванню особистості лідера та його мовних комунікативних якостей, у цій статті буде розглянуто питання саме комунікативного піару в органах державної влади як стратегічного ресурсу для досягнення чітко поставлених адміністративних цілей, що до цього часу не було предметом комплексного наукового аналізу; також буде розглянуто виражену у вигляді мовно-комунікативних вимог реакцію українського суспільства на неправові дії влади, що вимагає повного перезавантаження управлінської моделі поведінки.

Мета статті – на основі узагальнених результатів досліджень обґрунтувати доцільність застосування мовно-комунікаційних моделей публічного спілкування як ефективного стратегічного інструменту для формування політичного іміджу лідера (на прикладі правил дотримання мовного етикету); проаналізувати мовні імперативи громадянськості, виконання яких вимагає сучасне українське суспільство від власної державної еліти.

Виклад основного матеріалу. У сучасній науковій літературі комунікації розглядаються або як дія (односторонній процес передачі сигналів без здійснення зворотного зв'язку), або як взаємодія (двосторонній процес обміну інформацією), або як комунікативний процес, в якому комунікатори по черзі і безперервно виступають у ролі джерела і одержувача інформації. Моделі комунікації структурують за функціями, змістом, формою, цілями й завданням, відповідним чином розрізняють і групи. Ми розглянемо дві групи із запропонованих дослідниками різних часів на конкретних прикладах.

Найцікавішою як для пересічного громадянина, так і для науковця є так звана **модель іміджевої комунікації**, про яку Г. Почепцов слушно зауважив, що в цьому разі діє перша частина приказки «по одежке зустрічають», тоді як друга частина – «по уму проважують» – набуває сили рідше [8]. Узявши до уваги те, що сучасне українське суспільство цікавиться політикою і часто за еталон визнає мовлення публічних людей, зокрема державних діячів, ми проаналізували, які з комунікативних формул мовного етикету, щоденного мовного вбрання кожної вихованої людини, використовує сучасний політичний бомонд. Як результат отримали саме мовно-комунікативну модель типової поведінки сучасного українського лідера в публічному управлінні та адмініструванні. На початку публічних виступів більшість політиків обирає такі формули привітання, у яких об'єднано звертання до аудиторії та вітання; особливо продуктивними у таких конструкціях можна назвати прикметникові означення *шановні, вельмишановні, дорогі: «Шановні народні депутати!», «Шановні колеги!», «Шановні громадяни України!», «Шановні співвітчизники!», «Високоповажне зібрання», «Вельмишановні колеги»*. Є звертання, притаманні конкретним політичним діячам. *«Друзі!», «Любі друзі!», «Шановна громадо України!», «Дорога українська громадо!»* – із виступів Президента України В. Ющенка. Наративом стало звертання Володимира Зеленського *«Дорогі українці!»*. Для створення колориту урочистості, піднесеності й доброзичливості Ю. Тимошенко часто звертається: *«Дорогі мої!»*; до однопартійців і однодумців – *«Мої побратими!»*; і навіть створює неологізми, як на річницю Помаранчевої революції: *«Доброго вечора, шановні майданівці!»*. Компліментарна форма, що обіймає другу структурну сходинку в етикетній системі публічного мовлення українського політика, – вітання – часто завуальована у такому реченні: *«Для мене велика честь бути в цьому залі й мати можливість звернутися до ...»*. Ця фраза має значення ритуальної ввічливості, але часто її виголошують без жодних емоцій, а іноді й так, наче відбувають тяжку повинність. Недостатня енергетика доповідача знищує етичний зміст вислову. Серед ситуацій мовного етикету цікавими, на наш погляд, є вибачення і подяка. Під час **вибачення** найчастіше живається форма *«перепрошую»*. Нормативне *«вибачте»* якщо й злітає з вуст, то з такою претензійною інтонацією до співрозмовника, що відразу стає зрозуміло, хто винен (дослівно читайте: на кого цю вину переклали). Паразитуює поширений, але ненормативний варіант *«вибачаюся»* (враховуючи те, що *«-ся»* – похідна частка від зворотного займенника *«себе»*), фраза буквально звучить так: *«Я себе вибачив(-ла), а Ви – як хочете!»*). Народні обранці, рапортуючи про успіхи своєї діяльності або повідомляючи про результати роботи над помилками, дуже обережно каються у власних гріхах і просять вибачення: *Досить сваритися...; Хотів би висловити свою стурбованість...; Хто винен?... Що робити?; Нам треба всім спуститися на землю...* У таких ситуаціях слухачів, на нашу думку, часто намагаються «етично» перетворити на співників, уживаючи займенник першої особи множини: *Ми не можемо дозволити собі жити...; Ми маємо те, що...; Ми забули...; Ми повинні шукати нових шляхів...* Хоча й існує інша думка: головною функцією таких формул-замінників є лише підтримання мовного контакту з аудиторією [7, с. 90–98], хоча, на нашу думку, воно досить некоректне і порушує правила. Щодо слів подяки, то на них українські політики у своїх виступах більш щедрі: *Прийміть від мене щирі слова подяки...; Дякую всім за розуміння, підтримку та єдність у важкі дні...; Наперед вдячний за ваші думки щодо...; Упевнений, що діалог наш буде щирим і предметним...; Я не маю жодних сумнівів і очікую на плідну роботу та нестандартні раціональні думки...; Хочу подякувати / висловити слова подяки...* (в останньому прикладі – дві помилки: зайве слово *хочу* і тавтологія (*висловити слова*)). Нерідко наприкінці виступу доповідачі віддають перевагу словам подяки замість традиційного прощання: *Дякую за увагу!* Закінчуючи промову, сучасний політик намагається бути оригінальним і максимально етичним, бо знає, що, по-перше, коректність – це одна з кращих рис оратора, й по-друге, останні слова запам'ятовують найкраще. Тому мовний спектр у такій етикетній ситуації строкатий – від доброзичливих побажань до полемічних закликів: *Успіхів вам і наснаги!; Хай щастить!; Тепла вам і вашим родинам!; Слава Україні! (з історичними перипетіями фраза набула продовження від Героям – слава! до Смерть – ворогам!); Слава вам, слава Україні!; З нами Бог, який оберігає Україну!; Підніміть голови, розправте плечі! Нас багато – нас не подолати!* тощо.

Отже, через призму того, які вербальні формули мовного етикету обирає промовець, окреслюється як модель поведінки, так і мовно-комунікаційна модель публічного спілкування сучасного українського політика, урядовця: прихильність у привітанні й поблажливе ставлення у подяці, жодного слова провини й виба-

чення та заклик (або гасло) лідера наприкінці виступу замість слів прощання. Як говорив Леонід Кравчук, «*маємо те, що маємо...*». Відбір доповідачем етикетних мовних формул у кожній ланці мовного контакту не лише створює ту чи іншу тональність спілкування, а й стає своєрідним лакмусовим папірцем на перевірку культурності, інтелігентності мовця. Тому сучасному політику варто пам'ятати, що етичний аспект його мовлення функціонально необхідний як для створення комфортного мікроклімату спілкування, так і для формування позитивного іміджу серед громадян, що повинен стати еталоном (а значить, кращими моделлю, зразком) для наслідування.

Ще більшу зацікавленість для нас становить мовно-комунікаційна модель, яку створює саме суспільство. Часто це реакція на **авторитарну модель управління**, де максимально обмежується свобода інформації та відбувається жорсткий адміністративно-управлінський контроль за діяльністю ЗМІ. Так народжуються мовні імперативи, накази громади владі та її лідерам-ватажкам. Залежно від того, у який спосіб вона відреагує на такі громадянські приписи, можливі два варіанти розвитку подій, два сценарії, дві моделі комунікації, описані в науковій літературі в галузі PR-технологій Дж. Грунігом та Т. Хантом – **двостороння асиметрична модель** (в неї включається зворотний зв'язок, зберігаючи при цьому владу комунікатора над комунікацією, що і створює певну асиметрію) **або двостороння симетрична модель** (симетрія досягається збалансованістю відносин між одержувачем і відправником повідомлення) [13]. Саме другий варіант, який передбачає збалансований перехід від монологу до конструктивного діалогу громади із владою і навпаки, обрало українське суспільство під час Революції Гідності. Категоричні мовні імперативи як культурно-генетичний код України активно зазвучали гаслами з вуст наших сучасників, і в ролі таких закликів-вимог виступили рядки з поетичних творів Тараса Шевченка – не того, якого вчать молоді українці як домашнє завдання чи лише з нагоди святкування шевченківських днів, а того, якого цитують свідомо й усвідомлено, «*в страшну годину люту, У добрий вольний день і в нещасну минуту*», як свого часу писав Андрій Малишко у своїй поезії «Тарасу Шевченкові». Шевченко універсальний, а його «Кобзар», у якому знайшли відображення історичні, знакові для суспільства події нашого сучасного буття, чітко й масштабно вчить мислити національними категоріями, формуючи тим самим новий тип української людини, виховуючи в ньому громадянськість. У світоглядній позиції поета-предтечі стрижневою ідеєю постає національний імператив, втілений у мовних наказових формах. Для ілюстрування зазначеного вище наведемо найчастотніші приклади використання на Євромайдані таких наказів, що створили єдину **мовно-комунікаційну імперативну модель громадянськості**.

Так, у найчастіше цитованому «*Заповіті*» маємо **політичний наказ**, імператив, який завжди актуальний для поневоленого народу; і неважливо, про які «кайдани» – політичні, економічні чи духовні (культурні) – йдеться: «*Поховайте та вставайте, Кайдани порвіте і вражою злою кров'ю Волю окропіте*» [10; с. 268]. У «*Посланії*», яке можна назвати суцільним розгорнутим мовним імперативом, одним із найбільш важливих аспектів національного наказу стає **аспект державницький**, тому що тільки національна держава повноцінно і на всіх рівнях захищає націю та її буття, а рівновага між громадянським суспільством і державою – це найважливіший фактор стабільного демократичного розвитку: «*В своїй хаті своя й правда, і сила, і воля*» [10, с. 250]. У поемі «*Тризна*» міститься **концептуальний наказ у сфері пізнавальній (філософсько-науковій)**, де стверджується думка, що безнаціональне міркування інтернаціоналістичного чи космополітичного зразка насправді має деструктивну суть, бо призводить до руйнування людини і нації: «*И тот, кто мыслит без конца О мыслях Канта, Галилея, Космополита-мудреца, И судит люди не жалея Родного брата и отца; Тот лжепророк! Его сужденья Полуидеи, полувздор!...*» [10, с. 162]. У поемі «*Кавказ*» закладено **релігійний (християнський) імператив**: «*Ми віруєм Твоїй силі і духу живому! Встане правда! встане воля! І Тобі одному Помоляться всі язики Вовіки і віки*» [(10, с. 246). **Імператив суспільно-громадянського змісту в «Мені однаково, чи буду...»**: «*Та неоднаково мені, Як Україну злії люде Присплять, лукаві, і в огні Її, окраденую, збудять... Ох, не однаково мені*» [10, с. 8]. І нарешті, найвищий ступінь духовної самопошви, ще один **національний мовний імператив** Тараса Шевченка зі «Сну» («*Гори мої високіі...*»), що культивує нове для української культури національне мислення: «*...Я Богу помолюсь... Я так її, я так люблю Мою Україну убогу, Що проклену святого Бога, За неї душу погублю!*» [11, с. 39]. Саме ця націоналістична позиція поета стала зразком для наслідування й у сфері практичної суспільної діяльності, й у сфері мислення сучасного українця, вихідця з нового, громадянського, суспільства. Якщо б ми частіше сприймали Т. Шевченка як національного духовного наставника, то не здивувалися б, прочитавши у провідного сучасного англійського соціолога та націоналога Ентоні Сміта висновок про те, що «нації з їхнім націоналізмом <...> і в наступному столітті становитимуть для людства найважливіші культурно-політичні ідентичності» [9, с. 183]. А наведені приклади вже сьогодні продемонстрували, як загальний обов'язковий моральний закон в етиці Канта (так званий імператив Канта), що його мають виконувати всі люди, незалежно від їхнього походження та соціального становища, через пророче Шевченкове слово переріс у нову мовно-комунікаційну модель політичних імперативів, категорично вимагаючи від влади безпечеліційно нового, європейського стилю під час ведення діалогу суспільства і влади, що має бути покладено в основу суспільного договору, а також культивуації високоморальних духовних цінностей серед представників влади, які беруть на себе відповідальну роль лідерів нації.

Висновки. Імідж політичної еліти, незалежно від статусу і рангу, – це важливий духовний показник держави, тому в цивілізованому світі діловий етикет давно став саме економічною категорією. Англійський державний діяч лорд Честерфілд запевняв: «Розум і знання – це найперші та найнеобхідніші умови для успіху. Але вони ніколи не будуть належним чином оцінені, якщо до них не докласти гарні манери» [12].

Людина при владі, яка слідкує за своєю поведінкою та дотримується християнських моральних приписів, не потребує категоричних наказів, *мовних імперативів від суспільства*, тому що завжди готова до консенсусу і за будь-яких умов не йтиме на компроміс із власною совістю.

Революційні події 2013–2014 рр., а з часом і загострення політичних відносин між Україною та Росією, що переросло у воєнний конфлікт, змусили українців по-новому переосмислити як свої національні цінності, так і їх культивування в новому громадянському суспільстві, яке мають очолити гідні лідери – управлінці-патріоти, із загостреним почуттям національної гідності та відповідальності за долю держави.

Сьогодні можна впевнено стверджувати, що на формування політичного іміджу лідера впливає багато факторів – від зовнішнього вигляду до особистісних рис вдачі, серед яких мова, зокрема її прояв під час використання вербальних мовно-комунікаційних моделей, стає визначальним фактором формування політичного іміджу лідера та його особистісної харизми. Сократівське «*Заговори, щоб я тебе побачив!*» актуальне й сьогодні та потребує підкріплення дією. Іншими словами, вибір мовно-комунікаційної моделі для публічного спілкування диктує й відповідний зразок поведінкової моделі. А тому формування позитивного ставлення до політиків, відзначених національною свідомістю та прогресивним мисленням, так необхідне для збереження довіри населення до органів державної влади, а отже, і плідної спільної роботи на благо суспільства, заради процвітання України. Саме цьому питанню будуть присвячені наступні наукові розвідки автора.

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів влади» від 01.08.2002 № 683/2002. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/683/2002>.
2. Закон України «Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення» від 13.08.2002 № 700/2002. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/700/2002>.
3. Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-XII. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
4. Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» від 09.01.2007 № 537-V. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.
5. Закон України «Про телебачення і радіомовлення» від 21.12.1993 № 3759-XII. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3759-12>.
6. Кашкин В.Б. Введение в теорию коммуникации: [учебн. пособие] / В.Б. Кашкин. Воронеж : Изд-во ВГТУ, 2000. 175 с.
7. Плющ Н.П. Формули ввічливості в системі українського мовного етикету. *Українська мова і сучасність*. Київ : НМК ВО. 1991. С. 90–98.
8. Почепцов Г.Г. Теория коммуникации. Москва : Реал-бук, Киев : Ваклер, 2001. 656 с.
9. Сміт Е.Д. Національна ідентичність. Киев : Основи, 1994. С. 183.
10. Шевченко Т.Г. Повне зібрання творів: У 12 т. Киев : Наукова думка, 1990. Т. 1.
11. Тарас Шевченко. Зібрання творів : У 6 т. К., 2003. Т. 2 : Поезія 1847–1861. С. 775–778.
12. Честерфилд Ф.Д. С. Письма к сыну ; [пер. с англ. А. М. Шадрина] Москва : РИПОЛ классик, 2013. 368 с.
13. Public Relations Techniques, Hbj College & School Div, 1997. Todd Hunt, James E. Grunig.

References:

1. VRU, Law of Ukraine (2002), *Pro dodatkovy zakhody shchodo zabezpechennya vidkrytosti u diyal'nosti orhaniv vldy* [Law of Ukraine “On Additional Measures to Ensure Openness in the Activities of Authorities”], dated August 01, 2002 № 683/2002. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/683/2002>.
2. VRU, Law of Ukraine (2002), *Pro dodatkovy zakhody shchodo zabezpechennya realizatsiyi hromadyanamy konstytutsiyoho prava na zvernennya* [Law of Ukraine “On Additional Measures to Ensure the Implementation by Citizens of the Constitutional Right to Appeal”], dated August 13, 2002 № 700/2002. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/700/2002>.
3. VRU, Law of Ukraine (1992), *Pro informatsiyu* [Law of Ukraine “On Information”], dated October 02, 1992 № 2657-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.

4. VRU, Law of Ukraine (2007), *Pro Osnovni zasady rozvytku informatsynoho suspil'stva v Ukrayini na 2007-2015 roky* [Law of Ukraine “On Basic Principles of Information Society Development in Ukraine for 2007-2015”], dated January 09, 2007 № 537-V. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.
5. VRU, Law of Ukraine (1993), *Pro telebachennya i radiomovlennya* [Law of Ukraine “On Television and Radio Broadcasting”], dated December 21, 1993 № 3759-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3759-12>.
6. Kashkin V.B. (2000) *Vvedeniye v teoriyu kommunikatsii* [Introduction to the theory of communication], Tutorial, Press VSTU, Voronezh, 175 p.
7. Plyushch N. P. (1991) *Formuly vvichlyvosti v systemi ukrayins'koho movnoho etyketu* [Formulas of politeness in the system of Ukrainian language etiquette], journal *Ukrayins'ka mova i suchasnist'* [Formulas of politeness in the system of Ukrainian language etiquette], Press NMK VO, Kyiv. P. 90–98.
8. Pocheptsov G. G. (2001) *Teoriya kommunikatsii* [Theory of communication], Press Real-buk, Moscow, Vakler, K., 656 p.
9. Smit E.D. (1994) *Natsional'na identychnist'* [National Identity], Press Osnovy, Kyiv. P. 183.
10. Shevchenko T.H. (1990) *Povne zibrannya tvoriv: U 12 t.* [Complete collection of works: In 12 volumes], Press Naukova dumka, Kyiv. Vol.1.
11. Taras Shevchenko (2003) *Zibrannya tvoriv: U 6 t* [Collection of works: In 6 vols], Press Kyiv. Vol. 2: Poetry 1847–1861. P. 775–778.
12. Chesterfield F. D. S. (2013) *Pis'ma k synu / F. D. S. Chesterfield* [Letters to his son, trans. from English A. M. Shadrina], Press RIPOL klassik, Moscow, 368 p.
13. Public Relations Techniques, Hbj College & School Div, 1997. Todd Hunt, James E. Grunig.

О. Г. Черкас, аспірантка
кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при
Президентіві України, керівник регіонального офісу
Програми «U-LEAD з Європою» у м. Харкові, Німецьке
товариство міжнародного співробітництва (GIZ) ГмБХ

ВЗАЄМОДІЯ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З МІСЦЕВИМИ РАДАМИ: ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИЙ АСПЕКТ

Визначено, що проблема взаємодії Верховної Ради України з місцевими радами зумовлена недостатнім розвитком електронного парламентаризму, пов'язаного з упровадженням інформаційно-комунікаційного забезпечення законотворчої діяльності та законопроектної роботи на основі системи електронного документообігу, а також – неузгодженою комунікацією та відсутністю комунікаційних планів роботи парламенту й інших представницьких органів влади. Це не дає можливості залучати до законотворчого процесу та публічних дискусій відповідні заінтересовані сторони (суб'єктів державного управління, місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства), що впливає на якість публічної політики, нормативно-правових актів та інших державно-управлінських рішень і як результат – низький рівень представництва інтересів виборців.

Інформаційно-комунікаційний аспект такої взаємодії Верховної Ради України з місцевими радами як органами публічної влади, які мають однакову природу походження (виборність, гласність, публічність), знайшов своє відображення в чинній нормативно-правовій базі держави і полягає у створенні фундаменту для розвитку електронного врядування, електронного парламентаризму, представницької та електронної демократії, реалізації принципу електронного управління, що забезпечує координацію та гармонізацію приватних і публічних інтересів шляхом їх узгодження.

З'ясовано, що електронний парламентаризм ґрунтується на інформатизації законотворчого процесу та розвитку електронного парламенту, що разом з електронним урядом забезпечує комплексний розвиток електронної демократії в державі; залежить від рівня та етапів розвитку діджитал-технологій в управлінських процесах, під якими розуміється комплекс нових продуктів і процесів, що сприяють забезпеченню електронної взаємодії.

Охарактеризовано форми електронної взаємодії Верховної Ради України з місцевими радами, такі як публічно-управлінський дискурс та політичний діалог, що базуються на комунікації, яка визначає рух інформації між ними як рівноправними партнерами. Наголошено на сучасних методах інформаційно-комунікаційної взаємодії Верховної Ради України з місцевими радами (хаби, інтерактивні платформи комунікацій, медійні та веб-ресурси, сторінки в соцмережах, немедійні заходи – зустрічі, прийоми, робота в округах, брифінги, конференції, повідомлення для ЗМІ тощо).

Питання інформаційно-комунікаційного забезпечення взаємодії Верховної ради України та місцевих рад є перспективним напрямом розвитку представницької та електронної демократії, оскільки їх метою є вироблення публічної політики у сфері місцевого самоврядування. Ефективність такої взаємодії залежить від ефективності комунікації між ними як рівними учасниками публічно-управлінського дискурсу та політичного діалогу.

Ключові слова: взаємодія; Верховна Рада України, місцеві ради, публічне управління, електронний парламентаризм, електронна взаємодія.

O. G. Cherkas. Interaction of the Verkhovna Rada of Ukraine with local councils: informational-communicational aspect

It is determined that the problem of interaction of the Verkhovna Rada of Ukraine with local councils is caused by insufficient development of electronic parliamentarism, connected with implementation of information-communication support of law-making activity and drafting work based on electronic document flow, as well as – uncoordinated communication and lack of communication plans and other communication plans representative bodies. This makes it impossible to involve relevant stakeholders (public administration, local self-government, civil society institutions) in the lawmaking process and public discussions, which affects the quality of public policy, regulations, and other state-administrative decisions and as a result – low level of representation of interests of voters.

The information-communication aspect of such interaction of the Verkhovna Rada of Ukraine with local councils as public authorities having the same nature of origin (election, publicity, publicity), has been reflected in the current regulatory framework of the state and is to create a foundation for the development of e-governance, e-parliamentarism, representative and e-democracy, implementation of the principle of e-government, which ensures coordination and harmonization of private and public interests through their coordination.

It is found that e-parliamentarism is based on the informatization of the legislative process and the development of e-parliament, which together with e-government ensures the comprehensive development of e-democracy in the country; depends on the level and stages of development of digital technologies in management processes, which means a complex of new products and processes that contribute to ensuring electronic interaction.

The forms of electronic interaction of the Verkhovna Rada of Ukraine with local councils are characterized, such as public-management discourse and political dialogue based on communication, which determines the movement of information between them as equal partners. Emphasized on modern methods of information and communication interaction of the Verkhovna Rada of Ukraine with local councils (hubs, interactive platforms of communication, media and web resources, pages in social networks, non-media events – meetings, receptions, work in districts, briefings, conferences, press releases, etc.).

The forms of electronic interaction of the Verkhovna Rada of Ukraine with local councils are characterized, such as public-management discourse and political dialogue based on communication, which determines the movement of information between them as equal partners. Emphasized on modern methods of information and communication interaction of the Verkhovna Rada of Ukraine with local councils (hubs, interactive platforms of communication, media and web resources, pages in social networks, non-media events – meetings, receptions, work in districts, briefings, conferences, press releases, etc.).

Key words: interaction, Verkhovna Rada of Ukraine, local councils, public administration, electronic parliamentarism, electronic interaction.

Постановка проблеми. Взаємодія органів державної влади, зокрема Верховної Ради України (далі – ВРУ) як єдиного законодавчого органу державної влади [7], та місцевих рад як представницьких органів територіальних громад [14; 15] потребує покращення у зв'язку із процесами децентралізації владних повноважень та реформування місцевого самоврядування в державі.

Поряд із розвитком інститутів прямої демократії у процесах децентралізації та реформи державного управління в Україні позитивним відзначається розвиток інститутів представницької демократії регіонального рівня, на якому функціонують обласні, місцеві та районні ради, об'єднані територіальні громади, інші органи самоорганізації населення, а також – загальнонаціонального рівня, представленого найвищим органом народного представництва – Верховною Радою України.

Налагодження взаємодії між ними є завданнями реформування держави, які передбачені Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» [16]. Серед багатьох чинників (політичних, організаційних, кадрових тощо), які суттєво впливають на її покращення, значну роль відіграють інформаційно-комунікаційні, які характеризуються активним застосуванням так званих діджитал-технологій, під якими розуміють комплекс нових продуктів і процесів, що сприяють «забезпеченню обчислювальної, телекомунікаційної та мережевої можливості електронної взаємодії, обміну даними, сигналами тощо» [20].

У результаті їх застосування створюються продукти нового зразка, наприклад проект нормативно-правового акта, з яким у коротші терміни має змогу ознайомитись більша кількість заінтересованих сторін та внести відповідні пропозиції, надати оцінку чи експертний висновок, та підвищується рівень відкритості та доступності органів публічної влади всіх рівнів, рівень довіри громадян до цих органів, ступінь залучення громадян і самих суб'єктів публічної влади різних рівнів до ухвалення публічно-владних рішень, знизиться рівень корупційності органів влади.

Тобто формування ефективної системи взаємодії між ВРУ та місцевими радами (далі – МР) передбачає теоретичне обґрунтування її інформаційно-комунікаційного забезпечення, в результаті якого формуються чіткі та прозорі дії між ними; утверджується громадянське суспільство, посилюється його вплив на прийняття суспільно важливих рішень; створюються умови для забезпечення широкого представництва інтересів громадян в органах державної влади та органах місцевого самоврядування; проводяться регулярні консультації з громадськістю з важливих питань життя суспільства, держави, громади.

Незважаючи на достатню кількість наукових розробок у цій сфері, все ж не вирішеним залишається питання щодо обґрунтування взаємодії між ВРУ і МР на засадах діджиталізації (цифровізації), що передбачає створення інформаційно-насиченого середовища з відповідними електронно-цифровими пристроями, засобами, системами, налагодженим електронно-комунікаційним обміном між ними, яке забезпечує інтегральну (віртуальну та фізичну) взаємодію.

Відповідно до проекту Закону України «Про електронні комунікації» електронні комунікації – передавання та/або приймання інформації незалежно від її типу або виду за допомогою електронних комунікаційних мереж [11]. Використання діджитал-інструментів у взаємодії між представницькими органами влади суттєво пришвидшить процедуру вироблення спільного рішення під час, наприклад, розгляду законопроектів, сприятиме залученню більшого кола суб'єктів та експертного середовища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукових праць вітчизняних і зарубіжних вчених засвідчив, що, на відміну від інших форм комунікації, між органами державної влади та місцевого самоврядування у процесі взаємодії завжди виникає зворотна дія та зворотний вплив. На цьому наголошують у своїх дослідженнях Гошовська В.А. [4], Клименко І.В. [5]; Троян А.В. [19] та ін.

Така дія може бути набагато чіткішою і швидшою за умови застосування діджитал-технологій, на чому наголошують у своїх працях Хабермас Ю. [21], Ситник С.В. [17], Петровський П.П. [9], Лопушинський І.П. [8] та ін.

Використання діджитал-технологій у діяльності представницьких органів влади є однією з найбільш перспективних форм електронної представницької демократії, де парламент як один із центрів концентрації політичної влади спрямований на забезпечення ефективної взаємодії між парламентарями, органами публічної влади, пред-

ставниками громадянського суспільства та інших представницьких організацій на засадах верховенства права, прозорості, доступності, підзвітності у своїй діяльності, за рахунок ефективного використання інформаційно-комунікаційних технологій, досягає вищих результатів діяльності.

Розвиток інформаційного суспільства і децентралізація державної влади в Україні є основними тенденціями трансформації фундаментальних основ народного правління. Однак серед невирішених питань залишається відсутність єдності підходів до проблем та особливостей взаємодії між ВРУ та МР в умовах розвинутого інформаційно-комп'ютерного середовища, насиченого різноманітними діджитал-технологіями.

Мета статті – дослідження проблем та особливостей інформаційно-комунікаційного забезпечення взаємодії Верховної Ради України з місцевими радами, що в сукупності становлять систему представницьких органів влади з метою пришвидшення вирішення питань децентралізації державних повноважень та забезпечення реформи місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи «взаємодію» як принцип взаємоперетворюваної, взаємозалежної, синергійної, каузальної поведінки її учасників, що формується на глибинних структурних рівнях культури нації і є проявом її більшої зрілості (*авторське визначення*), зазначаємо, що вона суттєво відрізняється від інших видів комунікації як-от «партнерство», яке характеризується спільним керуванням чи управлінням, та «відносини», які ґрунтуються на спільній практиці.

В основі взаємодії знаходиться обмін інформацією і організація спільних дій, що, у свою чергу, передбачає наявність ефективної комунікації, взаємного контролю та взаємодопомоги.

Будь-яка взаємодія в своїй основі має певний психологічний аспект, що має на меті організацію взаємних і спільних дій, направлених на реалізацію спільної діяльності. У результаті такої організації учасники взаємодії доповнюють один одного і формують єдину цілісну систему, яку ми визначаємо як представницьку систему врядування, що полягає в забезпеченні народовладдя як основи представницької демократії.

Тобто взаємодія є більш складним явищем, яке потребує, зокрема, від публічних органів влади, які сформовані на виборних засадах і представляють інтереси виборців, не лише дотримання законодавчо визначених норм і правил, а й сформованості високих гуманістичних цінностей та культури, спрямованих на розвиток представницької демократії.

Представницька демократія є більш розвиненим видом демократії і характеризується раціональністю представництва інтересів громадян на всіх рівнях влади. Тому важливим завданням є забезпечення внутрішньосистемної комунікації між органами представницької влади, а саме ВРУ та МР.

Взаємодія, що виникає між ВРУ та МР, можлива за умов добре розвинутого в державі громадянського суспільства і «залежить від рівня загального розвитку самої спільноти» [3, с. 6].

Такі органи публічної влади віднесені до *представницьких*, тобто до таких, що являють собою колективні постійно або періодично діючі виборні органи державної влади й органи місцевого самоврядування, які наділені правом представляти інтереси виборців, тобто громадян, які їх обрали. Вони є фундаментом представницької системи і виражають представницьке народовладдя та виступають формою втілення і здійснення народного суверенітету [10].

Основним індикатором узгодження інтересів суспільства різних рівнів управління (загальнодержавного, субрегіонального, місцевого) у взаємодії є здатність зазначених інститутів держави до колективної дії, що заснована на артикуляції загальних інтересів шляхом постійної раціональної дискусії, яка ґрунтується на комунікації суспільних груп із приводу цілей і завдань державної влади і місцевого самоврядування.

У зв'язку із цим особливого значення набуває інформаційно-комунікаційний аспект раціонального дискурсу як виду взаємодії між представницькими органами, що базується на взаємному обміні інформацією, узгодженості інтересів усіх суб'єктів та взаємовпливі сторін.

Характеризуючи інформаційно-комунікаційний аспект взаємодії ВРУ з МР з метою забезпечення ефективної реалізації їх представницьких функцій, зазначимо, що в основі взаємодії знаходиться:

1) *публічно-управлінський дискурс*, який характеризується багатогранним процесом комунікацій різних суб'єктів суспільства з метою обговорення й узгодження позицій щодо перспектив впливу на об'єкт управління [9]; залежить від рівня дотримання таких імперативів, як *безсторонність* (рівновіддаленість від партійних позицій і окремих (приватних, групових) інтересів та *рефлексивність* (урахування універсального вираження спільного блага) та наближеність (визнання права на соціальну значущість і публічну суб'єктність усіх учасників; «забезпечується такими основними характеристиками як істинність, розумність та значущість» [21];

2) *політичний діалог*, який характеризується процесом визначення та зближення позицій, досягненням спільних домовленостей та прийняттям узгоджених політичних рішень і проявляється у формах: діалогу з питаннями, навколо яких можна мобілізувати всі зацікавлені сторони (зі стратегічних питань, з розроблення національної програми розвитку тощо) та від якого очікується досягнення певного результату у вигляді конкретних пропозицій різних груп інтересів; підготовчого діалогу, що передує переговорам та орієнтований на створення умов для подальшої конструктивної взаємодії між опонуючими сторонами та досягнення компромісної угоди [17, с. 41].

У взаємодії в системі органів представницької влади важливими є обидва етапи діалогу, і підготовчий, і з конкретних визначених питань для обговорення, що становить собою публічно-управлінський дискурс. Їхнім основним інструментом виступає «комунікація», яка визначає рух інформації між учасниками управлінського процесу та є складовою частиною взаємодії між ними; «це засіб, що забезпечує осмислення нових проблем та знаходить нові шляхи їх вирішення, виступаючи стратегічним засобом розвитку сучасного суспільства» [18].

Сполучною ланкою між управлінням і комунікацією є *інформація*, тобто те, що передається в ході комунікаційного процесу. Тому у сфері публічного управління інформацію доцільно розуміти як засіб організації управління соціальними системами, яка трактується як відповідним чином документовані та / чи публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються в суспільстві, державі та навколишньому середовищі, і використовуються в управлінській діяльності (процесі, відносинах) [1].

З огляду на це визначення можемо охарактеризувати призначення інформації у процесі взаємодії між представницькими органами влади:

- 1) виникає в результаті діяльності суб'єктів (ВРУ, МР, інших представницьких організацій);
- 2) є невід'ємним елементом процесу формування публічної політики у сфері місцевого самоврядування та управління;
- 3) має бути належним чином розроблена та організована, щоб максимально корисно виконувати свою роль;
- 4) забезпечує переведення системи представницької влади в новий стан, що забезпечує її рух до визначеної мети;
- 5) існує як ресурс за умови виникнення потреби в ній;
- 6) сприяє формуванню комунікативного простору в системі представницької влади.

Також можемо визначити сфери використання інформаційно-комунікаційної взаємодії між ВРУ і МР як безпосередньо, так і опосередковано через громадські організації та асоціації. Це: експертиза законодавства; участь у парламентських слуханнях, у складі експертних комісій, у засіданнях профільних комітетів, у засіданнях консультативно-дорадчих органів ВРУ та при Голові ВРУ, у засіданнях парламентських комітетів, депутатських фракціях та місцевих радах вищого рівня, у робочих групах з питань місцевого самоврядування.

Результати такої взаємодії та участі – рішення, експертні висновки, проекти законів, постанов та інші акти підлягають оприлюдненню на веб-сайті ВРУ та у ЗМІ. Організацію взаємодії забезпечує ініціатор обговорень та консультацій, яким може бути як ВРУ, її комітети, так і відповідна асоціація органу місцевого самоврядування.

Якість взаємодії ВРУ з іншими суб'єктами публічного управління, в тому числі з МР, залежить від ефективності комунікаційного процесу, наявності комунікаційних ресурсів та зрозумілих комунікаційних процедур парламенту.

Детальний аналіз стану комунікаційного забезпечення ВРУ наведено в Комунікаційній стратегії Верховної Ради України на 2017–2021 роки [6], актуалізація розробки якої полягала в необхідності забезпечення відкритості та підзвітності ВРУ, розроблення та проведення інформаційних кампаній, реагування за комунікаційні запити суспільства тощо, а також у рамках виконання Меморандуму про взаємопорозуміння між українським та Європейським парламентами про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності ВРУ.

Одним із головних пріоритетів партнерства, що має важливе значення в рамках нашого дослідження, визначено підвищення прозорості, передбачуваності, ефективності та відкритості процесу роботи ВРУ. У цьому напрямі було розроблено низку внутрішньопарламентських нормативних актів та планів: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 5 лютого 2016 року № 47 «Про деякі заходи щодо забезпечення відкритості процесу роботи Верховної Ради України, її органів, народних депутатів України та Апарату Верховної Ради України», План дій з реалізації Декларації відкритості парламенту, склад Моніторингового комітету Ініціативи «Відкритий парламент». Згідно із зазначеним планом основними пріоритетами на шляху до всебічної прозорості парламентської діяльності стали:

- 1) доступ громадськості до інформації про парламентські процеси;
- 2) залучення компетентних груп громадськості до законотворчої діяльності;
- 3) підзвітність та прозорість діяльності ВРУ.

Серед основних недоліків комунікаційного процесу ВРУ визначено: неефективне використання наявних комунікаційних ресурсів; багатоступеневі комунікаційні процедури і законодавчі обмеження; значні за обсягом, складні для сприйняття та неадаптовані для потреб цільових аудиторій повідомлення; відсутність єдиного комунікаційного підрозділу (департаменту), який би очолював усі комунікаційні процеси в парламенті та координував інформаційний обмін між усіма структурними підрозділами і ЗМІ.

Неузгоджена комунікація, відсутність комунікаційних планів роботи парламенту не дає можливості залучати до законотворчого процесу та публічних дискусій відповідні заінтересовані сторони (суб'єктів державного управління, місцевого самоврядування й інститутів громадянського суспільства), що впливає на якість публічної політики, нормативно-правових актів та інших державно-управлінських рішень і як результат – низький рівень представництва інтересів виборців. Однак найважливішим наслідком нераціонального використання комунікаційного потенціалу та інформаційної взаємодії ВРУ експерти називають неефективність у здійсненні конституційних функцій парламенту, а саме: законодавчої, установчої, контролюючої та, найголовніше – представницької.

У зв'язку із цим ВРУ було ухвалено комунікаційну стратегію, метою якої є налагодження системи скоординованого і дієвого використання комунікаційних можливостей парламенту для підвищення його ефективності та інституційної спроможності як органу законодавчої влади. Завданнями стратегії, окрім інших, визначено:

- 1) активне залучення до законотворчого процесу інших суб'єктів публічного управління,
- 2) налагодження зворотного зв'язку,
- 3) забезпечення повного та об'єктивного висвітлення діяльності парламенту у мас-медіа,
- 4) узагальнення інформації (факти та коментарі) про діяльність депутатського корпусу, комітетів та парламенту в цілому;
- 5) удосконалення внутрішньої комунікації [6].

Для формування образу ВРУ як органу державної влади, що є виразником інтересів українського суспільства як найвищої представницької інституції, що ухвалює найважливіші рішення за допомогою пошуку компромісів між різними політичними і соціальними групами, як динамічної та сучасної інституції, рушія сил та ініціатора правового регулювання суспільних відносин, має бути забезпечено ефективний комунікаційний процес самого парламенту з різними публічними та громадянськими інституціями, створення ефективних комунікаційних майданчиків, хабів, платформ для забезпечення публічно-управлінського дискурсу та взаємодії з метою вироблення публічної політики та реалізації публічного інтересу.

Із цією метою має бути адекватне комунікаційним цілям використання комунікаційних каналів ВРУ: медійних (парламентський телеканал «Рада», галета «Голос України», веб-ресурси ВР, сторінки в соцмережах), немедійних (брифінги, конференції, повідомлення для ЗМІ, зустрічі з представниками ГО, спільні заходи за участю громадськості та / або представників міжнародних організацій, зустрічі з представниками органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зустрічі народних депутатів із виборцями, прийом виборців, робота в округах тощо).

Як більш ефективний результат взаємодії, що забезпечуватиме двосторонній обмін інформацією між ВРУ та МР, можемо визначити комунікаційні канали на політичному рівні:

- 1) через парламентарів та їхніх помічників;
- 2) через депутатські фракції (групи) ВРУ шляхом організації спеціальних слухань та інших заходів комунікації за технічної та організаційної підтримки Апарату ВРУ;
- 3) через комітети ВРУ шляхом розроблення та оприлюднення планів роботи;
- 4) здійснення онлайн-трансляцій засідань, розміщення інформації на офіційному веб-сайті парламенту і сайтах комітетів та надсилання проектів рішень відповідним суб'єктам публічного управління з метою отримання висновку чи оцінки законопроекту.

Спільною метою взаємодії ВРУ з МР із представницькими організаціями є розроблення публічної політики у сфері місцевого самоврядування, де мета парламенту – врахування інтересів органів місцевого самоврядування, а мета місцевих рад – вплив на законотворення та прийняття рішень.

Налагодження ефективної взаємодії ВРУ з іншими представницькими органами і організаціями у сфері місцевого самоврядування можлива за низки умов.

1. Налагодження комунікаційного процесу парламенту має базуватися на принципі довготривалого планування (проактивності), тобто розробки плану комунікацій, якими передбачається обговорення проектів законів та інших нормативно-правових актів, щоб органи публічної влади, експертне середовище, представники громадських організацій мали змогу взяти конструктивну участь у розробці, що забезпечить врахування інтересів усіх бенефіціарів, тобто тих, кого заплановані зміни стосуватимуться найбільше. Тобто має бути забезпечено інформування суб'єктів взаємодії про діяльність комітетів та комісій парламенту.

2. Забезпечення зворотнього зв'язку та активного залучення до законотворчого процесу з використанням не тільки традиційних способів і каналів комунікації, а й електронних, що передбачають можливість подати петицію, створення форумів для обговорення законопроекту, подання електронних запитів та звернень тощо.

3. Використання інструментів та можливостей ЗМІ як посередників взаємодії ВРУ і місцевих рад із метою об'єктивного висвітлення позиції усіх заінтересованих сторін шляхом запровадження ефективних механізмів інформування ЗМІ та сприяння їм у зборі фактів та коментарів.

4. Удосконалення внутрішньої комунікації ВРУ шляхом оптимізації обміну інформацією між парламентаріями, керівництвом та структурними підрозділами Апарату ВРУ шляхом зміцнення горизонтальних і вертикальних комунікацій, налагодження взаємодії суб'єктів законодавчих та законотворчих процесів у парламенті (секретаріатів фракцій, парламентських груп, комітетів та експертного управління), систематизації комунікації з іншими органами публічної влади, регулярного проведення міжвідомчих нарад.

5. Використання електронних комунікаційних можливостей та потенціалу суб'єктів взаємодії шляхом використання можливостей інтернету та інтранету і функціонування електронної системи внутрішньої комунікації парламенту з метою своєчасного й повноцінного поінформування як працівників Апарату ВРУ, так і всіх суб'єктів законотворчої роботи про плани та стан роботи, а також із метою прискорення електронного документообігу та процесу прийняття рішень.

З огляду на те, що загальною метою представницької системи врядування є забезпечення народовладдя як основи представницької демократії в цілому, впровадження і розвиток електронної демократії полягає у використанні інформаційно-комунікаційних технологій із метою посилення демократичних процесів в умовах існування тієї ж представницької демократії. Адже мета електронної демократії відповідно до Стратегії електронного парламентаризму на 2018–2020 роки полягає у створенні фундаменту для участі людини та громадянина у прийнятті державних рішень, посилення впливу на формування і реалізацію публічної політики, вирішення питань місцевого значення, посилення прозорості та підзвітності органів влади громадянам [12]. Визначаючи сутність електронного парламентаризму, варто звернутися до змісту поняття «парламентаризм», яке визначається як система політичної організації державної влади, за якої існує реальне верховенство парламенту у законодавчій сфері та його провідне становище в системі вищих органів влади [4].

Електронне врядування традиційно розуміється як розширення сфери публічного управління шляхом залучення громадян у процес управління.

Зазначимо, що «електронний парламентаризм» є поняттям ширшим, ніж «електронний парламент», яким відповідно до Програми інформатизації законотворчого процесу на 2012–2017 роки [13] в межах створення інтегрованої електронної інформаційно-аналітичної системи «електронний парламент» передбачалося створення низки підсистем: електронний офіс народного депутата, електронний комітет, електронна погоджувальна рада, електронна бібліотека й архів, електронна зала пленарних засідань (система електронного голосування та підрахунку голосів, стенографування, ведення трансляцій засідань), система електронного документообігу і контролю виконання доручень, система електронного цифрового підпису, комплексна система захисту інформації в автоматизованих системах ВРУ. Тобто електронний парламент по суті визначав перехід на рівень автоматизації технічних процедур усіх сфер діяльності ВРУ. Сутністю ж е-парламентаризму є інформатизація законотворчого процесу в цілому та розвиток е-парламенту зокрема, що поряд з е-урядом забезпечить комплексний розвиток е-демократії в Україні в цілому [4].

У рамках системи електронної демократії можна виділити три фундаментальні концепції, що визначають ступінь і рівень правового регулювання, в тому числі визначення та зміну конституційних обов'язків і навіть повноважень посадових осіб. Е-парламентаризм залежить від рівня та етапів розвитку діджитал-технологій у демократичних процесах:

1. Електронне демократичне інформування – сукупність суспільних відносин у віртуальному середовищі, що складаються із приводу утворення і поширення інформації про демократичні процеси між органами публічної влади, з одного боку, і громадянами, а також усіма заінтересованими сторонами із приводу пошуку і отримання інформації – з іншого.

2. Електронне демократичне консультування – сукупність суспільних відносин у віртуальному середовищі, що складаються із приводу взаємодії між органами публічної влади, з одного боку, і громадянами, а також іншими заінтересованими сторонами – з іншого з метою виявлення і врахування думки зазначених суб'єктів, результат якого не має юридично значущих наслідків.

3. Електронне демократичне співробітництво – сукупність суспільних відносин у віртуальному середовищі, що складаються із приводу взаємодії між органами публічної влади, з одного боку, і громадянами, а також іншими заінтересованими сторонами – з іншого з метою виявлення і врахування громадської думки, результат якого має юридично значущі наслідки і, як правило, є обов'язковим для сторін-учасниць.

Важливим або таким, що має важливе значення в контексті забезпечення взаємодії між представницькими органами та організаціями, є принцип електронного управління, що забезпечує координацію та гармонізацію приватних і публічних інтересів. Координація інтересів шляхом узгодження позицій, як наслідок – прийняття конструктивних рішень. Приватні та публічні інтереси гармонізуються шляхом їх зіставлення і поєднання під час прийняття рішень у рамках конструктивного, змістовного діалогу між усіма учасниками.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. У зв'язку із зазначеним напрямом розвитку електронного парламентаризму та з метою забезпечення ефективної взаємодії представницьких органів та організацій, насамперед, необхідне впровадження інформаційно-технологічного забезпечення законотворчої діяльності та законопроектної роботи на основі системи електронного документообігу.

Необхідно забезпечити створення, проведення тестування та впровадження автоматизованої системи «Електронний законопроект» – комплексного уніфікованого порталного рішення з керованим сховищем та електронним цифровим підписом, що забезпечить можливість планування, створення та управління всіма законодавчими ініціативами всіх суб'єктів права законодавчої ініціативи (Президента України, Кабінету Міністрів України, народних депутатів України), а також уніфікований пошук, обмін та використання інформації відповідно до Регламенту ВРУ.

Із цією метою до законотворчої та законопроектної роботи доцільно залучати місцеві (обласні) ради, які, у свою чергу, в результаті електронної взаємодії з радами інших рівнів та вироблення спільної позиції мали змогу надавати пропозиції щодо відповідного законопроекту чи рішення, скріплюючи його електронним цифровим підписом. Для цього має бути забезпечено перехід усіх комітетів ВРУ на платформу електронного комітету

інтегрованою з автоматизованою системою «Електронний законопроект», створення якої забезпечить формальний контроль якості внесених законопроектів і змін, контроль за проходженням законопроектів на всіх етапах та ефективної електронної взаємодії суб'єктів права законодавчої ініціативи.

Тобто надати можливість та / або зобов'язати місцеві ради до електронної взаємодії, насамперед, із Комітетом із питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування та іншими комітетами, де розглядаються законопроекти з питань, що стосуються розвитку сфери місцевого самоврядування, а також фінансових, бюджетних, соціальних, культурних та інших аспектів.

Окрім цього, необхідно забезпечити функціонування інтерактивних платформ комунікацій парламенту та електронних комітетів із громадськістю як гарантовану можливість для громадян відслідковувати проходження їхніх звернень у парламенті, задоволення заявок громадян на участь у пленарному засіданні або засіданні комітету. Такий підхід, на нашу думку, сприятиме розвитку як електронної, так і представницької демократії в Україні.

Список використаних джерел:

1. Безверхнюк Т.М., Котова Н.О., Попов С.А. Управління проектами в публічній сфері : навч. посібн ; за заг. ред. Безверхнюк Т.М. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. 295 с.
2. Берназюк О. Роль та місце цифрових технологій у сфері публічного управління. *Інформаційне право*. 2017. № 10. URL : <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/10/35.pdf>.
3. Ворона П.В. Особливості становлення та розвитку представницької влади в Україні (на прикладі місцевого самоврядування). Теорія та практика державного управління. 2001. Вип. 4(35). URL : <http://dspace.puet.edu.ua/bitstream/123456789/1668/1/01.pdf>, с. 6.
4. Гошовська В.А. Парламентаризм : підручник. 2-ге вид., допов. й розшир. / В.А. Гошовська та ін. Київ : НАДУ, 2019. 704 с.
5. Клименко І.В. Взаємодія в публічному управлінні / Публічне управління: термінологічний словник / уклад. В.С. Куйбіда, М.М. Білинська, О.М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білинської, О.М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
6. Комунікаційна стратегія Верховної Ради України на 2017–2021 роки. URL : <https://portal.rada.gov.ua/uploads/documents/44841.pdf>.
7. Конституція України: за станом на 03.09.2019. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
8. Лопушинський І.П. «Цифровізація» як основа державного управління на шляху трансформації та реформування українського суспільства. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2018. № 2. URL : http://el-zbirn-du.at.ua/2018_2/20.pdf.
9. Петровський П.П. Дискурс публічно-управлінський / Публічне управління : термінологічний словник / уклад. В.С. Куйбіда, М.М. Білинська, О.М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білинської, О.М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
10. Представницька влада у державотворчому процесі України : монографія / за ред. В.А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2018. 384 с.
11. Про електронні комунікації: проект Закону України від 05 лют. 2020 р. № 3014. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68059C/.
12. Про затвердження Стратегії електронного парламентаризму на 2018-2020 роки : Розпорядження Голови Верховної Ради України від 05 лип. 2018 р. № 278. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/278/18-%D1%80%D0%B3>.
13. Про затвердження Програми інформатизації законотворчого процесу у Верховній Раді України на 2012–2017 роки : Постанова Верховної Ради України від 05.07.12 р. № 5096-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5096-17>.
14. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 лип. 2001 р. № 2625-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>.
15. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/>.
16. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
17. Ситник С.В. Діалог політичний / Публічне управління : термінологічний словник / уклад. В.С. Куйбіда, М.М. Білинська, О.М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білинської, О.М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
18. Сурмин Ю.П. Теория систем и системный анализ : учеб. пособие. Київ : МАУП, 2003. 368 с.
19. Троян А.В. Взаємовідносини Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування в контексті правових позицій Конституційного суду України. *Науковий вісник Академії муніципального управління, серія «Право» : зб. наук. праць*, 2010. Вип. 1 URL : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_pr/2010_1/11.pdf.

20. Україна 2030e – країна з розвинутою цифровою економікою. URL : <https://strategy.uifuture.org/kraina-z-rozvinutoyu-cifrovoyu-ekonomikoyu.html>.

21. Habermas J. Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt a. München : Suhrkamp, 1992. 283 s.

References:

1. Bezverkhniuk T.M., Kotova N.O., Popov S.A. (2011), Upravlinnia proektamy v publichnii sferi [Project management in the public sphere], Tutorial, Press ORIDU, Odesa, 295 p. [Ukraine]

2. Bernaziuk O. Rol ta mistse tsyfrovoykh tekhnolohii u sferi publichnoho upravlinnia //Informatsiine pravo. 2017. № 10. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/10/35.pdf>

3. Vorona P.V. (2001), Osoblyvosti stanovlennia ta rozvytku predstavnytskoi vlady v Ukraini (na prykladi mistsevoho samovriaduvannia) [Features of formation and development of representative power in Ukraine (on the example of local self-government)], journal Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia [Public administration theory and practice], vol. 4 (35). URL: <http://dspace.puet.edu.ua/bitstream/123456789/1668/1/01.pdf>. [Ukraine]

4. Hoshovska V.A. (2019), Parlamentaryzm [Parliamentarism], Textbook /2nd edition, supplemented and expanded, Press NADU, Kiev, 704 p. [Ukraine]

5. Klymenko I.V. (2018), Vzaiemodiia v publichnomu upravlinni [Interaction in Public Management], A Glossary Publichne upravlinnia [Public Management], Press NADU, Kyiv, 224 p. [Ukraine]

6. Komunikatsiina stratehiia Verkhovnoi Rady Ukrainy na 2017-2021 roky. URL: <https://portal.rada.gov.ua/uploads/documents/44841.pdf>

7. VRU (1996), Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine], dated June 28, 1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [Ukraine]

8. Lopushynskiy I.P. “Tsyfrovizatsiia” yak osnova derzhavnoho upravlinnia na shliakhu transformatsii ta reformuvannia ukrainskoho suspilstva. Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia. 2018. № 2. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2018_2/20.pdf

9. Petrovskiy P.P. Dyskurs publichno-upravlinskyi / Publichne upravlinnia : terminolohichni slovnyk / uklad. V.S. Kuibida, M.M. Bilynska, O.M. Petroie ta in.; za zah. red. V.S. Kuibidy, M.M. Bilynskoi, O.M. Petroie. Kyiv : NADU, 2018. 224 s.

10. Predstavnytska vlada u derzhavotvorchomu protsesi Ukrainy: monohrafiia / za red. V.A. Hoshovskoi. Kyiv: NADU, 2018. 384 s.

11. Pro elektronni komunikatsii: proekt Zakonu Ukrainy vid 05 liut. 2020 r. № 3014. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68059C

12. Pro zatverdzhennia Stratehii elektronnoho parlamentaryzmu na 2018-2020 roky : Rozporiadzhennia Holovy Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 05 lyp. 2018 r. № 278. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/278/18-%D1%80%D0%B3>

13. Pro zatverdzhennia Prohramy informatyzatsii zakonotvorchoho protsesu u Verkhovni Radi Ukrainy na 2012 – 2017 roky : Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 05.07.12 r. № 5096-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5096-17>

14. VRU, Law of Ukraine (2001), Pro orhany samoorganizatsii naselennia [About the Orhans of the Samurhanization of the Population], dated July 11, 2001 № 2625-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14> [Ukraine]

15. VRU, Law of Ukraine (1997), Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini [About local self-government in Ukraine], dated May 21 1997, № 280/97-BP. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> [Ukraine]

16. Pro Stratehiu staloho rozvytku «Ukraina – 2020»: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12 sichnia 2015 r. № 5/2015. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

17. Sytnyk S.V. Dialoh politychnyi / Publichne upravlinnia : terminolohichni slovnyk / uklad. V.S. Kuibida, M.M. Bilynska, O.M. Petroie ta in. ; za zah. red. V.S. Kuibidy, M.M. Bilynskoi, O.M. Petroie. Kyiv : NADU, 2018. 224 s.

18. Surmin Yu.P. (2003), Teoriia sistem y sistemnyi analiz [Systems theory and systems analysis], Tutorial, Press MAUP, Kyiv, 368 p. [Ukraine]

19. Troian A.V. (2011), Vzaiemodiia mizh Verkhovnoiu Radoiu Ukrainy ta predstavnytskymy orhanamy mistsevoho samovriaduvannia: sutnist ta zmist [Interaction between the Verkhovna Rada of Ukraine and representative bodies of local self-government: essence and content], Naukovyi visnyk Akademii munitsypalnoho upravlinnia. Serii: Pravo. [Scientific Bulletin of the Academy of Municipal Administration. Series: Right], vol. 2. P. 177-187. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_pr_2011_2_20 [Ukraine]

20. Ukraina 2030e – kraina z rozvynutoiu tsyfrovoyu ekonomikoyu URL: <https://strategy.uifuture.org/kraina-z-rozvinutoyu-cifrovoyu-ekonomikoyu.html>

21. Habermas Yu. (2006), Zaluchennia inshoho: studii z politychnoi teorii [Attracting another: political theory studios], Press Astrolabe, Lviv, 416 p. [Ukraine]

НОТАТКИ