Держава та регіони

Серія: Державне управління
2020 р., № 1 (69)

Науково-виробничий журнал виходить щоквартально

Голова редакційної ради: О. В. Покатаєва,
доктор економічних наук, доктор юридичних наук, професор

Головний редактор:
А. В. Мерзляк, доктор наук з державного управління, професор

Редакційна колегія:
В. Д. Бакуменко, доктор наук з державного управління, професор
В. Г. Бодров, доктор економічних наук, професор, Заслужений діяч науки і техніки України
М. В. Болдуєв, доктор наук з державного управління, доцент
С. О. Біла, доктор наук з державного управління, професор
В. Є. Воротін, доктор наук з державного управління, професор
А. О. Дегтяр, доктор наук з державного управління, професор
В. В. Дорофієнко, доктор економічних наук, професор
О. В. Долгальова, доктор наук з державного управління, професор
О. В. Кіктенко, доктор наук з державного управління, доцент
М. А. Латинін, доктор наук з державного управління, доцент
В. М. Лобас, доктор наук з державного управління, професор
О. Г. Мордвінов, доктор наук з державного управління, професор
П. І. Надолішній, доктор наук з державного управління, професор
З. О. Надюк, доктор наук з державного управління, доцент
В. М. Огаренко, доктор наук з державного управління, професор
В. М. Олуйко, доктор наук з державного управління, професор
П. С. Покатаєв, доктор наук з державного управління, доцент
І. В. Рожкова, доктор наук з державного управління, доцент
І. В. Розпутенко, доктор наук з державного управління, професор
С. М. Серьогін, доктор наук з державного управління, професор
О. І. Черниш, доктор наук з державного управління, професор
В. О. Шамрай, доктор наук з державного управління, професор
О. С. Шаптала, доктор наук з державного управління, професор

Іноземні члени редакційної колегії
О. П. Овчинникова, доктор економічних наук, професор (Російська Федерація)
Ю. М. Осипов, доктор економічних наук, професор (Російська Федерація)
С. О. Пелих, доктор економічних наук, професор (Республіка Білорусь)
В. С. Фатєєв, доктор економічних наук, професор (Республіка Білорусь)

Відповідальний редактор: С. В. Белькова
Редактори: А. О. Бессараб, В. Ю. Петрова
Технічний редактор: Ю. В. Волошина
Дизайнер обкладинки: Я. В. Зоська

ISSN 1813-3401

Журнал включено до переліку фахових видань згідно з наказом МОН від 06.11.2014 р. № 1279

Журнал включено до міжнародної наукометричної бази Index Copernicus International (Республіка Польща)

Засновник:
Класичний приватний університет
Свідоцтво Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації
Серія КВ № 14175-3146 ПР від 24.04.2008 р.

Видавництво та друк –
Видавничий дім «Гельветика»
73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а
Телефони +38 (0552) 39 95 80,
+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.

Журнал ухвалено до друку вченою радою Класичного приватного університету
26.12.2019 р., протокол № 4

Усі права захищені. Повний або частковий передрук і переклади дозволено лише за згодою автора і редакції. При передрукуванні посилання на журнал "ДЕРЖАВА та РЕГІОНИ. Серія: ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ" обов'язкове.

Редакція не обов'язково поділяє думку автора і не відповідає за фактичні помилки, яких він припустився.

Адреса редакції:
Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70б.
Телефони/факс: (0612) 220-58-42, 63-99-73.

Здано до набору 20.12.2019.
Підписано до друку 10.01.2020.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 0320/96.

© Класичний приватний університет, 2020

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

М. А. Аніщенко
ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА ВИДИ КОРУПЦІЇ
ЯК НЕГАТИВНОГО СОЦІАЛЬНОГО ЯВИЩА.....6

Ю. Г. Москальчук
НОРМАТИВНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ІДЕЇ ПОДІЛУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ
ТА СИСТЕМИ СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ В УКРАЇНІ:
ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ ОГЛЯД.....12

Д. Ю. Мостова
РІЗНОВИДИ ПУБЛІЧНОЇ ДИПЛОМАТІЇ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ.....18

А. В. Шинькович
НАУКОВИЙ ДИСКУРС ПРОБЛЕМ ТЕОРЕТИЧНОГО АНАЛІЗУ
ФЕНОМЕНУ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ».....24

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

І. М. Безена
СУЧАСНА ДЕРЖАВНА ЕТНОКУЛЬТУРНА ПОЛІТИКА:
МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО РІВНЯ
У ПРОЦЕСАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ.....30

О. М. Болбас
МЕХАНІЗМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ ЗІ ЗБЕРЕЖЕННЯ
І ПУБЛІЧНОГО ВИКОРИСТАННЯ КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ.....38

Е. В. Волотко
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ МЕХАНІЗМУ НАЛАГОДЖЕННЯ ЕФЕКТИВНОЇ
ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ІЗ ЗАСОБАМИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ
ТА ГРОМАДСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ.....42

Б. О. Гребенюк
МЕТОДИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ
В ДЕРЖАВНИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ.....48

В. О. Ковач
КОМПЕТЕНТНІ ПІДХОДИ ДО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ
ТРАНСФОРМАЦІЇ РИНКУ ПРАЦІ.....52

І. А. Козименко
ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ
ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ
ПРІОРИТЕТІВ ДЕКАРБОНІЗАЦІЇ СВІТОВОЇ ЕКОНОМІКИ.....59

Л. І. Котляр
ПРОБЛЕМА ВОЛЬОВОЇ ПОВЕДІНКИ ТА ВІДТЕРМІНУВАННЯ
ВИКОНАННЯ СПРАВ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....67

А. Г. Мелконян
СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ЯК ПРІОРИТЕТ СИСТЕМИ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ГЛОБАЛЬНЕ VS ЛОКАЛЬНЕ.....72

О. М. Оргієць
СОЦІАЛЬНА ДИЛЕМА ОБМІНУ ЗНАННЯМИ В КОНТЕКСТІ ЗБЕРЕЖЕННЯ
ІНСТИТУЦІЙНОЇ ПАМ'ЯТІ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ.....78

Я. В. Пилипенко
РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: СТВОРЕННЯ ІНСТИТУТУ ПРЕФЕКТА В УКРАЇНІ.....**87**

П. С. Покатаєв
УПРАВЛІНСЬКА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ ЩОДО ОРГАНІЗАЦІЇ
ЕКСПЕРТНО-КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ
В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ.....**93**

Н. О. Полковнікова
ОСНОВНІ АКЦЕНТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ.....**99**

Ю. М. Уманців, Т. В. Косарєв
ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ЦИФРОВІЗАЦІЇ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ.....**105**

А. М. Федорова
ОСНОВИ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІЦІЇ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ.....**111**

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

М. І. Борозенець
МЕТОДИЧНІ ПОЛОЖЕННЯ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ЯКОСТІ
ПОСЛУГ МІСЬКОГО ГРОМАДСЬКОГО ТРАНСПОРТУ.....**116**

О. В. Звіздай
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО
СУПРОВОДУ РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ГРОМАД.....**124**

М. І. Сьомич
ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ТА УПРАВЛІННЯ SMART CITY.....**130**

А. С. Чубіна
ОБ'ЄДНАНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ ЯК ОСНОВНИЙ СКЛАДНИК
АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ.....**136**

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

О. В. Мейко
ОБҐРУНТУВАННЯ ПОКАЗНИКА РІВНЯ РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ШТАТНОЇ
СТРУКТУРИ ОРГАНУ ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ.....**143**

В. В. Лисенко
СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМКИ ДЕРЖАВНОГО
ТА САМОВРЯДНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....**150**

К. Д. Діцман
ОЦІНЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ СТРАТЕГІЙ ЩОДО ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ: МЕТОДИКИ І ПІДХОДИ **161**

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Н. В. Грабовенко
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ.....**167**

А. М. Мурашко
СВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ.....**172**

Б. Г. Черненко
КОНЦЕПЦІЯ ІННОВАЦІЙНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
НАДЗВИЧАЙНИМИ СИТУАЦІЯМИ МЕДИКО-БІОЛОГІЧНОГО ХАРАКТЕРУ.....**177**

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Anischenko M. A.
CONCEPTS, SIGNS AND TYPES OF CORRUPTION
AS A NEGATIVE SOCIAL PHENOMENON.....6

Moskalchuk Yu. H.
LEGISLATIVE SUPPORT FOR THE IDEA OF STATE POWER SEPARATION
AND CHECKS AND BALANCES SYSTEM IN UKRAINE:
A HISTORICAL AND LEGAL REVIEW.....12

Mostova D. Yu.
VARIETIES OF PUBLIC DIPLOMACY IN THE PUBLIC SYSTEM.....18

Shinkovich A. V.
SCIENTIFIC DISCOURSE OF PROBLEMS OF THEORETICAL ANALYSIS
OF THE PHENOMENON OF PUBLIC ADMINISTRATION.....24

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Bezena I. M.
MODERN PUBLIC THERE IS POLITICS IN THE FIELD OF NATIONAL:
MECHANISMS OF REALIZATION OF REGIONAL LEVEL IN THE PROCESSES
OF DEMOCRATIZATION AND DECENTRALIZATION IN UKRAINE.....30

Bolbas O. M.
THE MECHANISMS OF ORGANIZATION OF THE STATE ACTIVITIES
FOR PRESERVATION AND PUBLIC USE OF CULTURAL VALUES.....38

Volotko E. V.
CONCEPTUAL FOUNDATIONS OF THE MECHANISM
FOR THE IMPLEMENTATION OF EFFECTIVE INTERACTION OF GOVERNMENT
AUTHORITIES WITH MASS MEDIA AND PUBLIC INFORMATION.....42

Hrebeniuk B. O.
METHODS OF PREVENTING AND COMBATING CORRUPTION
IN STATE BODIES OF UKRAINE.....48

Kovach V. O.
COMPETENT APPROACHES TO SOCIAL AND ECONOMIC
TRANSFORMATIONS OF THE LABOR MARKET.....52

Kozymenko I. A.
STATE REGULATION OF THE DEVELOPMENT OF THE COAL INDUSTRY
IN THE CONDITIONS OF FORMING PRIORITIES FOR DECARBONIZATION
OF THE WORLD ECONOMY.....59

Kotliar L. I.
THE PROBLEM OF VOLITIONAL BEHAVIOR AND DELAYING
THE PERFORMANCE OF CIVIL SERVANTS' AFFAIRS.....67

Melkonyan A. H.
SOCIAL PROTECTION AS A PRIORITY OF THE PUBLIC
GOVERNANCE SYSTEM: GLOBAL VS LOCAL.....72

Orhiiets O. M.
SOCIAL DILEMMA OF KNOWLEDGE EXCHANGE IN THE CONTEXT
OF MAINTAINING INSTITUTIONAL MEMORY IN THE GOVERNMENTAL BODIES.....78

Pylypenko Ya. V.
DECENTRALIZATION REFORM: CREATING THE PREFECT INSTITUTE IN UKRAINE.....**87**

Pokataev P. S.
THE GOVERNMENT POLICY OF THE STATE ON ORGANIZATION OF EXPERT-CRIMINAL ACTIVITIES IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF PUBLIC SECURITY.....**93**

Polkovnikova N. O.
MAIN ACCENTS OF STATE POLICY IN THE FIELD OF PROTECTION OF HEALTH OF UKRAINE'S POPULATION UNDER DECENTRALIZATION OF GOVERNANCE.....**99**

Umantsiv I. M., Kosariev T. V.
E-GOVERNING IN THE DIGITALIZATION CONDITIONS OF SOCIAL DEVELOPMENT.....**105**

Fedorova A. M.
BASICS OF POLICE AND CIVIL SOCIETY INTERACTION IN UKRAINE.....**111**

LOCAL GOVERNMENT

Borozenets M. I.
METHODOLOGICAL PROVISIONS FOR DETERMINATION QUALITY OF PUBLIC TRANSPORT SERVICES.....**116**

Zvizdai O.V.
THE DEVELOPMENT OF AMALGAMATED LOCAL COMMUNITIES LEGAL SUPPORT PROVIDING.....**124**

Semich M. I.
SMART CITY DEVELOPMENT AND MANAGEMENT FEATURES.....**130**

Chubina A. S.
UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES AS A MAJOR COMPONENT OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REFORM IN UKRAINE.....**136**

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF PUBLIC SECURITY AND PROTECTION OF PUBLIC ORDER

Meiko O. V.
RATIONALE OF THE LEVEL OF DEVELOPMENT LEVEL OF THE ORGANIZATIONAL AND STATE STRUCTURE OF THE BORDER BODY SECURITY BODY.....**143**

Lysenko V. V.
MODERN TRENDS AND PRIORITY DIRECTIONS OF STATE AND SELF-GOVERNING CONTROL IN THE FIELD OF CITY BUILDING ACTIVITIES.....**150**

Ditsman K. D.
EVALUATION OF REGIONAL STRATEGIES FOR DECENTRALIZING THE PUBLIC EDUCATION MANAGEMENT SYSTEM: METHODS AND APPROACHES.....**161**

TOPICAL ISSUES OF PUBLIC ADMINISTRATION

Hrabovenko N. V.
MECHANISMS OF PUBLIC QUALITY MANAGEMENT OF GENERAL SECONDARY EDUCATION.....**167**

Murashko A. M.
WORLD TRENDS IN THE IMPLEMENTATION OF STATE POLICY IN THE FIELD OF NATIONAL SECURITY AND DEFENSE.....**172**

Chernenko B. G.
CONCEPT OF INNOVATIVE TRANSFORMATIONS OF PUBLIC MANAGEMENT OF MEDICAL AND BIOLOGICAL NATURAL EMERGENCIES.....**177**

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.9
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.1.1

М. А. Аніщенко
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри управління і економіки фармації,
медичного та фармацевтичного права
Запорізького державного медичного університету

ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА ВИДИ КОРУПЦІЇ ЯК НЕГАТИВНОГО СОЦІАЛЬНОГО ЯВИЩА

У статті проаналізовано різні доктринальні підходи, що інтерпретують корупцію як негативне соціальне явище, а також нормативно-правову базу, що містить вищенаведену дефініцію. Крім того, розглянуто класифікацію корупції на види за різними критеріями, зокрема: за сферами соціального буття, залежно від характеру дій суб'єктів корупції, за способами здійснення. Автор пропонує власну класифікацію корупції за суб'єктами та залежно від сфери здійснення економічної діяльності. На основі проаналізованого матеріалу автором запропоновано ознаки та власне визначення корупції, а також запропоновано виділяти дві моделі суспільних відносин, які характеризують корупцію: модель «корупційного ринку» та модель «корупційного вимагання».

Під час наукового аналізу поняття «корупція» необхідно підкреслити, що корупціонером є не тільки особа, що використовує свої службові повноваження для отримання неправомірної вигоди, але і особа, що надає цю неправомірну вигоду для отримання іншої неправомірної вигоди у вигляді певних соціальних благ (престижна посада, диплом про вищу освіту, медичні послуги і т. д.). По суті, в даних випадках існує «ринок» неправомірного отримання соціальних благ, суб'єкти корупції є «продавцями» та «покупцями» неправомірно отриманих соціальних благ. Тому умовно такі соціальні відносини можна назвати «корупційним ринком», а їхніх учасників, що взаємовигідно домовляються між собою, – «корупційним продавцем» та «корупційним покупцем» відповідно.

Однак вищеописана ситуація має місце не завжди. Адже корупційні відносини далеко не у всіх випадках вписуються в модель «корупційного ринку». Іноді суб'єкт, що наділений певними службовими повноваженнями, нав'язує своїм партнерам свої «корупційні послуги», вимагаючи від них певну неправомірну вимогу за певні дії чи утримання від них (наприклад, поставити оцінку, пролікувати в лікарні, підписати певні документи дозвільного характеру). Таку модель корупційних відносин можна умовно назвати «корупційним вимаганням», а її учасників – «корупційним вимагачем» та «жертвою корупції» відповідно.

Окрім корупції, вирізняють достатньо схоже соціальне явище, яке можна назвати діяльністю, пов'язаною з корупцією. Це порушення певних процедур та норм, передбачених антикорупційним законодавством, які не містять ознак корупції. Наприклад, несвоєчасне подання декларації або повідомлення про суттєві зміни в майновому стані суб'єктами декларування, порушення норм запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Ключові слова: *корупція, ознаки корупції, види корупції, побутова корупція, ділова корупція, політична корупція.*

Постановка проблеми. Попри активну державну антикорупційну політику, створення нових антикорупційних органів, перманентну масштабну протикорупційну кампанію в засобах масової інформації, корупція залишається однією з основних проблем української держави та суспільства. Із постійним та динамічним розвитком суспільно-економічних відносин поняття, ознаки та види корупції дуже швидко видозмінюються. Із метою вироблення ефективної

© Аніщенко М. А., 2020

державної антикорупційної стратегії одним із головних завдань науки державного управління має бути систематичне вивчення сучасних тенденцій та особливостей корупції як негативного соціального та державно-правового явища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми поняття, ознак та видів корупції у своїх наукових працях розглядали такі науковці, як: М. Мельник, Є. Невмержицький, А. Новак, В. Побережний, О. Пархоменко-Куцевіл та інші.

Однак з огляду на актуальність досліджуваної теми, її нагальність та надзвичайну проблемність для українського суспільства та держави (в тому числі в аспекті публічного управління) проблеми поняття, ознак та видів корупції потребують подальших наукових досліджень.

Як зазначає О. Пархоменко-Куцевіл, корупція – це протиправна дія або бездіяльність посадової особи (або особи, яка наділена певними адміністративно-розпорядчими повноваженнями та функціями), яка спрямована на отримання власного інтересу (як матеріального, так і ні, зокрема певної послуги, привілеїв, пільг тощо) через здійснення своїх функціональних обов'язків та несе негативний наслідок для держави, суспільства та органу державної влади [1, с. 24].

На думку В. Побережного, корупція – це негативне соціальне явище, джерело економічних, політичних і соціальних ризиків для українського соціуму. Насамперед руйнівна дія корупції проявляється в падінні престижу й авторитету влади на всіх рівнях, руйнуванні моральних основ суспільства, зрощуванні корумпованої частини публічних службовців із тіньовими кримінальними колами, небезпеки розвитку псевдогромадянських соціальних відносин. Аналіз використання терміна «корупція» у вітчизняній літературі свідчить, що вченими висловлюється надзвичайно широке розмаїття думок щодо розуміння суті цього явища. При цьому інколи висловлюються не лише надзвичайно загальні, нечіткі формулювання, а й такі, що виключають одне одне. Інший недолік значної кількості визначень корупції – в тому, що як суб'єкт корупційних дій розглядається лише особа, наділена державною владою – чиновник. Не враховується роль іншої сторони, яка часто добровільно для конкретної (заздалегідь прорахованої) вигоди пропонує хабар, розуміючи, що подібні дії і їх результат позазаконні, мають негативні наслідки [2].

Виклад основного матеріалу. У багатьох енциклопедіях та словниках визначення корупції надається як дослівний переклад із латинської «corruption» – «корозія, роз'їдання, руйнування». У довідковому документі ООН про міжнародну боротьбу з корупцією остання визначається як «зловживання державною владою для одержання вигоди в особистих цілях» [3].

В юридичному сенсі корупція має подвійне значення.

У **ширшому значенні**, як соціально-правове явище, вона полягає у збагаченні певних категорій осіб, в отриманні ними нелегального прибутку, інвестуванні його в об'єкти, зручні для ухилення від сплати податків, як правило, з використанням протекціоністських зав'язків. Деструктивне збагачення і протекціонізм – головні ознаки корупції [4, с. 4].

Зокрема, М.І. Мельник розглядає корупцію як різновид соціальної корозії, яка роз'їдає і руйнує органи державної влади, державу та суспільство в цілому. В її основі лежать такі вікові традиції взаємодії в суспільстві, як «послуга за послугу», do ut des («даю, щоб ти дав») [5, с. 34]. Дещо інакше визначає корупцію Є.В. Невмержицький, який зазначає, що корупція – це, в першу чергу, соціально-політичне явище, головною особливістю якого є використання посадовими особами законодавчої, виконавчої та судової влади, а також громадських об'єднань, установ і організацій господарського управління всіх форм власності свого службового становища для одержання матеріальних цінностей, послуг чи пільг для себе або третіх осіб [6, с. 44].

Зміст корупції як соціального явища зумовлений політичними, економічними, соціальними і психологічними факторами системи негативних поглядів, переконань, настанов і діянь окремих громадян, посадових осіб владних інститутів, державних і недержавних організацій, спрямованих на задоволення особистих корисливих, групових або корпоративних інтересів шляхом підкупу, хабарництва, зловживання владою, надання пільг і переваг усупереч суспільним інтересам посібник [7, с. 8].

Корупція має давні традиції та історію. Загальновідомо, що корупція базується на таких вікових традиціях взаємовідносин у суспільстві, як «послуга за послугу», «ти мені – я тобі» тощо. Тому таке протиправне діяння, як правило, не спричиняє скарг, оскільки сторони одержують взаємну вигоду, при цьому латентність – його основна особливість, що значно ускладнює боротьбу із цим явищем [7, с. 7].

Наприклад, у Російській імперії основою корупції була система так званого місництва,

в умовах якої більшість державних урядовців не отримували грошових виплат, а жили за рахунок відвідувачів. Усе це сприяло поширенню корупції [7, с. 8].

У **вужчому значенні** корупція являє собою криміногенний чинник правової небезпеки, що вміщує всі ознаки цього поняття. Саме у вузькому значенні подається поняття корупції в Законі України «Про запобігання корупції» (далі – Закон), розглядаються корупційні правопорушення, на запобігання яким спрямований Закон. Це, передусім, приховування інформації в декларації (або відмова її подавати); протиправне сумісництво; отримання подарунків через службову діяльність; відмова від спеціальних перевірок; конфлікт інтересів (реальний або потенційний), що впливає на прийняття рішень; порушення правил професійної етики [4, с. 5].

14 жовтня 2014 року з метою комплексного реформування системи запобігання корупції у відповідності до міжнародних стандартів та практик іноземних держав був прийнятий Закон України «Про запобігання корупції».

Закон уведений у дію 26 квітня 2015 року і замінив собою два закони: «Про засади запобігання і протидії корупції», що діяв із 2011 року, та «Про правила етичної поведінки».

Згідно із Законом України «Про запобігання корупції»: корупція – використання особою, зазначеною в частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей із метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, або, відповідно, обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або, на її вимогу, – іншим фізичним чи юридичним особам із метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей [8].

Корупція як соціальне явище притаманне практично кожній державі світу. Це явище негативно впливає на різні сторони суспільного життя: економіку, політику, управління, соціальну і правову сферу, громадську свідомість, міжнародні відносини.

Абсолютна більшість українців занепокоєні рівнем корупції у країні: 75,7% вважають проблему дуже серйозною, ще 18,0% – скоріше серйозною (разом 93,7%). Про це свідчать дані моніторингового дослідження КМІС «Стан корупції в Україні», проведеного в липні-серпні 2018 року.

За даними дослідження, проблема корупції входить до трійки проблем-лідерів після проблеми високої вартості життя і низьких зарплат, а також військових дій у Донецькій і Луганській областях [9].

Завдання боротьби з корупцією розглядаються сьогодні як загальнодержавні та пріоритетні. Сучасна боротьба з корупцією – це, насамперед, прозорість у роботі органів державного управління та місцевого самоврядування, контроль за ними з боку громадськості, прозорі та неупереджені ЗМІ [7, с. 7].

До основних ознак корупції, які є властивостями, що характеризують сутність даного негативного явища, належать такі характеристики:

1) зміст корупційної діяльності має двоякий характер: з одного боку, це використання службового становища та пов'язаних із ним можливостей для отримання неправомірної вигоди, а з іншого боку – це схиляння зазначених законодавством осіб до неправомірного використання свого службового становища з метою отримання наданої, обіцяної або запропонованої неправомірної вигоди;

2) протиправний характер корупції, що тягне за собою юридичні наслідки у вигляді юридичної відповідальності, а саме дисциплінарної, адміністративної, цивільно-правової та кримінальної;

3) основними суб'єктами корупції є посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування, оскільки саме на них поширюється більшість норм чинного на даний момент Закону України «Про запобігання корупції», однак до суб'єктів корупції також належать особи, які перебувають у договірних відносинах із юридичними особами будь-якої форми власності, в тому числі у трудових, а також особи, що пропонують, надають або обіцяють неправомірну вимогу з метою схилити інших суб'єктів корупції до неправомірного використання свого службового становища з метою отримання цієї вигоди;

4) отримання неправомірної вигоди, що є метою корупційних діянь, може здійснюватися не лише безпосередніми суб'єктами їх вчинення, але й іншими особами;

5) неправомірною вигодою в корупційних діяннях визначаються не лише кошти, але і будь-які матеріальні чи нематеріальні блага.

Таким чином, корупціонером є не тільки особа, що використовує свої службові повноваження для отримання неправомірної вигоди, але

і особа, що надає цю неправомірну вигоду для отримання іншої неправомірної вигоди у вигляді певних соціальних благ (престижна посада, диплом про вищу освіту, медичні послуги і т.д.). По суті, в даних випадках існує «ринок» неправомірного отримання соціальних благ, суб'єкти корупції є «продавцями» та «покупцями» неправомірного отримання соціальних благ. Тому умовно такі соціальні відносини можна назвати «корупційним ринком», а їх учасників, що взаємовигідно домовляються між собою, – «корупційним продавцем» та «корупційним покупцем» відповідно.

Однак вищеописана ситуація має місце не завжди. Адже корупційні відносини далеко не у всіх випадках вписуються в модель «корупційного ринку». Іноді суб'єкт, що наділений певними службовими повноваженнями, нав'язує своїм партнерам свої «корупційні послуги», вимагаючи від них певну неправомірну вимогу за певні дії чи утримання від них (наприклад, поставити оцінку, пролікувати в лікарні, підписати певні документи дозвільного характеру). Таку модель корупційних відносин можна умовно назвати «корупційним вимаганням», а її учасників – «корупційним вимагачем» та «жертвою корупції» відповідно.

Окрім корупції, вирізняють достатньо схоже соціальне явище, яке можна назвати діяльністю, пов'язаною з корупцією. Це порушення певних процедур та норм, передбачених антикорупційним законодавством, які не містять ознак корупції. Наприклад, несвоєчасне подання декларації або повідомлення про суттєві зміни в майновому стані суб'єктами декларування, порушення норм запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Так, відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» правопорушення, пов'язане з корупцією, – діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною в частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність [8].

Суспільна небезпечність посилюється не лише антисоціальною деструктивною сутністю корупції, а й різноманітністю видів та форм.

Корупцію можна класифікувати на види за різними критеріями. Наприклад, за сферами соціального буття можна виокремити побутову, ділову та політичну корупцію.

Зокрема, **побутова корупція** як ракова пухлина поступово з'їдає суспільство, оскільки пов'язана з повсякденним життям пересічних громадян і породжується взаємодією їх із представниками органів місцевої влади, наділеними повноваженнями щодо задоволення потреб приватного життя. Її проявом є різні подарунки від громадян і послуги посадовим особам та членам їхніх сімей.

Ділова корупція виникає під час взаємодії влади і бізнесу та пов'язана з господарською діяльністю фізичних та юридичних осіб. Підприємці скаржаться, що їм доводиться стикатися із численними здирниками, і найчастіше ухилитися від корупційної оборудки їм не вдається [4, с. 4].

Сьогодні набирає обертів така форма корупції, як **політична корупція**, яка вчиняється правлячою елітою для захоплення і утримання влади, нейтралізації політичних конкурентів. Форми даної корупції такі: активний лобізм, протекціонізм, вигідне призначення на державні посади, інвестування комерційних структур за рахунок держбюджету, маніпулювання державними органами, комерційними структурами через призначення в них своїх родичів, близьких, створення акціонерних компаній на базі державних підприємств, надання пільг, переваг, винятків із загальних правил для своїх [4, с. 5].

Залежно від характеру дій відповідних суб'єктів корупція класифікується на активну та пасивну.

Активна корупція (анг. – active corruption) – свідома дія будь-кого, хто обіцяє або надає, прямо або через посередників, вигоду будь-якого типу посадовій особі, для неї або для третіх осіб, за її дії або утримання від дій відповідно до її обов'язків або за виконання її функцій у спосіб, який завдає шкоди або може завдати шкоди фінансовим інтересам Європейських Співтовариств (ст. 3 Протоколу, розробленого на основі ст. К. 3 Договору про Європейський Союз, до Конвенції про захист фінансових інтересів Європейських Співтовариств) [7, с. 21].

Пасивна корупція (анг. – passive corruption) – свідома дія посадової особи, яка прямо або через посередників вимагає або отримує вигоду будь-якого типу, для себе або для третіх осіб, або бере обіцянку такої вигоди, за дії або утримання від дій відповідно до її обов'язків або за виконання її функцій у спосіб, який завдає шкоди або може завдати шкоди фінансовим інтересам Європейських Співтовариств (ст. 2 Протоколу, розробленого на осно-

ві ст. К 3 Договору про Європейський Союз, до Конвенції про захист фінансових інтересів Європейських Співтовариств) [7, с. 22].

Корупція поділяється на види за способами її здійснення, тобто в залежності від методів та засобів, під час застосування яких вчиняються корупційні діяння.

Найбільш поширеними видами корупції відповідно до вищевказаних критеріїв вважаються: хабарництво, шахрайство, розкрадання, розтрата, вимагання, непотизм, зловживання, лобіювання (лобізм). За цим же критерієм також виділяють і інші види корупції: використання інформації, одержаної під час виконання посадових обов'язків, у корисливих чи інших особистих інтересах, необґрунтована відмова в наданні відповідної інформації, несвоєчасне її надання, надання недостовірної чи неповної службової інформації; неправомірне втручання з використанням посадового становища в діяльність інших державних органів чи посадових осіб із метою перешкоджання виконанню ними своїх повноважень чи домагання прийняття неправомірного рішення. Корупційні діяння можуть бути вчинені також в інших формах, у тому числі і таких, що потребують додаткового визначення законодавством [10].

На нашу думку, за категоріями суб'єктів корупції можна виокремити корупцію державних службовців, корупцію службовців органів місцевого самоврядування, корупцію працівників підприємств, установ та організацій, корупцію фізичних осіб.

Залежно від сфери здійснення економічної діяльності в державі корупцію можна поділити на: корупцію в екології, корупцію у промисловості, корупцію в медицині, корупцію у фармації, корупцію в соціальних послугах тощо.

Існує думка, що порушення службових обмежень для медичних та фармацевтичних працівників, що пов'язане з отриманням неправомірної вигоди, належить також до проявів корупції, хоча чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення даний проступок не віднесено ані до корупційних, ані до пов'язаних з корупцією [11, с. 290].

Висновки. Корупцією є негативне соціально-правове явище, притаманне будь-якій державі, зміст якого полягає у протиправному використанні визначеними законодавством суб'єктами свого службового становища для отримання неправомірної вигоди для себе чи для третіх осіб або у схилянні зазначених суб'єктів до вищевказаних дій шляхом надання, пропозиції чи обіцянки неправомірної вигоди. До основних ознак корупції належать такі її характеристики:

1) зміст корупційної діяльності має двоякий характер: з одного боку, це використання службового становища та пов'язаних із ним можливостей для отримання неправомірної вигоди, а з іншого боку – це схиляння зазначених законодавством осіб до неправомірного використання свого службового становища з метою отримання наданої, обіцяної або запропонованої неправомірної вигоди;

2) протиправний характер корупції, що тягне за собою юридичні наслідки у вигляді юридичної відповідальності, а саме дисциплінарної, адміністративної, цивільно-правової та кримінальної;

3) основними суб'єктами корупції є посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування, оскільки саме на них поширюється більшість норм чинного на даний момент Закону України «Про запобігання корупції», однак до суб'єктів корупції також належать особи, які перебувають у договірних відносинах із юридичними особами будь-якої форми власності, в тому числі у трудових, а також особи, що пропонують, надають або обіцяють неправомірну вимогу з метою схилити інших суб'єктів корупції до неправомірного використання свого службового становища з метою отримання цієї вигоди;

4) отримання неправомірної вигоди, що є метою корупційних діянь, може здійснюватися не лише безпосередніми суб'єктами їх вчинення, але й іншими особами;

5) неправомірною вигодою в корупційних діяннях визначаються не лише кошти, але і будь-які матеріальні чи нематеріальні блага.

Корупція поділяється на види залежно від різних критеріїв. Так, за сферами соціального буття можна виокремити побутову, ділову та політичну корупцію. Залежно від характеру дій відповідних суб'єктів корупція класифікується на активну та пасивну. За способами здійснення корупції виділяють хабарництво, шахрайство, розкрадання, розтрату, вимагання, непотизм, зловживання, лобізм та інші види. За суб'єктами виокремлюють корупцію державних службовців, корупцію службовців органів місцевого самоврядування, корупцію працівників підприємств, установ та організацій, корупцію фізичних осіб. Залежно від сфери здійснення економічної діяльності в держа-

ві корупцію поділяють на корупцію в екології, корупцію у промисловості, корупцію в медицині, корупцію у фармації, корупцію в соціальних послугах тощо.

Список використаної літератури:

1. Формування та розвиток сучасних антикорупційних органів державної влади як основа запобігання та подолання корупції: теоретико-методологічний аналіз: монографія. Київ : ДП «Вид. дім «Персонал», 2019. 308 с.
2. Побережний В.В. Сутність та причини корупції в системі органів державної влади. URL : http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10pvvodv.pdf.
3. Поняття, види та форми корупції. URL : http://kpnu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/05/zapobigannya-ta-viyavlennya-koruptsiyi.pdf.
4. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» / В.С. Ковальський, О.І. Миколенко, Є.Л. Стрєльцов, О.І. Клименко. Київ : Юрінком Інтер. 2018. 380 с.
5. Мельник М.І. Хабарництво: загальна характеристика, проблеми кваліфікації, удосконалення законодавства. Київ : Парлам. вид-во, 2000. 256 с.
6. Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : монографія. Київ : КНТ, 2008. 368 с.
7. Посібник для державного службовця з питань запобігання корупційних діянь / уклад. С.М. Серьогін, О.Л. Молошна, В.В. Баштанник та ін. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2009. 136 с.
8. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18.
9. Корупція увійшла до трійки найголовніших проблем для українців. URL : https://www.rbc.ua/ukr/news/korruptsiya-voshla-troyku-vazhneyshih-problem-1537869223.htm.
10. Мусієнко А. Які є форми та види корупції? URL : https://buhgalter.com.ua/news/zapobigannya-ta-protydiya-koruptsii/yaki-ye-formi-ta-vidi-koruptsiyi/.
11. Aleksieiev O.H., Anishchenko M.A. Legal professional restrictions of medical professionals under the legislation of Ukraine: problems and prospects. *Патологія*. 2019. Том 16, № 2(46). С. 288–292.

Anischenko M. A. Concepts, signs and types of corruption as a negative social phenomenon

The article analyzes various doctrinal approaches that interpret corruption as a negative social phenomenon, as well as the legal framework that contains the above definition. In addition, the classification of corruption into types by different criteria is considered, in particular: by sphere of social existence, depending on the nature of the actions of the subjects of corruption, by the methods of implementation. The author proposes his own classification of corruption by subjects and depending on the sphere of economic activity. On the basis of the analyzed material, the author suggested signs and own definition of corruption, and proposed two models of public relations that characterize corruption: the model of "corruption market" and the model of "corruption extortion".

In the scientific analysis of the concept of "corruption" it should be emphasized that a corrupt person is not only a person who uses his / her official powers to obtain an undue benefit, but also a person who provides this undue advantage to obtain other undue advantage in the form of certain social benefits (prestigious benefits, diploma of higher education, medical services, etc.). In fact, in these cases, there is a "market" for the misappropriation of social goods, and the entities of corruption are "sellers" and "buyers" of the misappropriation of social goods. Therefore, such social relations can be conditionally termed the "corruption market", and their participants mutually agreeing among themselves "the corruption seller" and "the corruption buyer" respectively.

However, the above situation does not always occur. Corruption relations do not in all cases fit into the "corruption market" model. Sometimes, an entity with certain powers of authority imposes on its partners its "corruption services", requiring them to make some unlawful request for certain actions or abstaining from them (for example, to make an assessment, to be treated in a hospital, to sign certain permits) . Such a model of corruption relations can be conditionally called "corruption extortion" and its participants "corruption extortionist" and "victim of corruption" respectively.

In addition to corruption, they distinguish a sufficiently similar social phenomenon that can be called corruption-related activity. This is a violation of certain anti-corruption procedures and norms that do not contain any signs of corruption. For example, late filing of a declaration or notification of significant changes in property status by the subjects of declaration, violation of rules of prevention and settlement of conflicts of interest.

Key words: *corruption, signs of corruption, types of corruption, domestic corruption, business corruption, political corruption.*

УДК 351/354
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.1.2

Ю. Г. Москальчук
аспірант кафедри управління та адміністрування
КВНЗ «Вінницька академія неперервної освіти»

НОРМАТИВНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ІДЕЇ ПОДІЛУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА СИСТЕМИ СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ В УКРАЇНІ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ ОГЛЯД

Закріплення ідеї поділу державної влади та системи стримувань і противаг у законодавстві України відбулося на ранніх етапах формування української державності. Проголошення незалежності активізувало процес нормотворчої діяльності у сфері державного будівництва, створило передумови для створення дієвої системи врівноваження основних гілок влади в Україні. В умовах глибоких змін у сфері державного управління, проведення політики децентралізації постає необхідність у дотриманні ключових основ, теорії та практики поділу влади та забезпеченні дієвості системи стримувань і противаг, зважаючи на історичні закономірності її створення.

У статті розглянуто законодавчі та теоретичні аспекти формування ідеї поділу влади та системи стримувань і противаг в Україні, висвітлено елементи системи стримувань і противаг, які були закріплені чинним законодавством нашої держави. Зроблено акцент на ключових актах законотворчості, що створили умови для розвитку основних інститутів державної влади, прослідковано історичний шлях упровадження сучасних механізмів поділу державної влади. Окрему увагу присвячено позиціям Конституційного Суду України в регулюванні питань організації державної влади в Україні. Проаналізовано історичні передумови закріплення ідеї поділу влади та стримувань і противаг, що необхідні для проведення демократичних процесів у сучасній Україні.

Процес розбудови механізму державної влади в сучасних умовах потребує конструктивної взаємодії та взаємозалежності гілок влади, за допомогою чого можливе проведення ключових державотворчих процесів. Механізм державної влади в умовах демократії завжди потребуватиме оптимальної та дієвої системи стримувань і противаг, побудову якої потрібно здійснювати з урахуванням історичних особливостей формування вказаного інституту з моменту проголошення України демократичною, правовою, незалежною державою.

Ключові слова: *поділ влади, система стримувань і противаг, державотворення, нормативно-правова регламентація, демократія.*

Постановка проблеми. Сучасний етап державотворення в Україні значною мірою відображає тенденції розвитку основних інститутів державної влади. Обрання Україною моделі поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову свідчить про демократичний вектор розвитку державно-правових інститутів та водночас вимагає постійного вдосконалення існуючих підходів до управління державою. В умовах проведення заходів щодо реалізації державної політики необхідно враховувати історичні тенденції розвитку ключових політичних та управлінських течій, серед яких важливе місце посідає механізм розподілу влади та система стримувань і противаг. Забезпечуючи раціональний розподіл повноважень між державними інституціями, система стримувань і противаг покликана протидіяти загрозі можливої узурпації державної влади одним із державних інститутів. Послідовний та виважений аналіз процесу формування ідеї стримувань і противаг гілок влади в Україні є важливою складовою частиною формування об'єктивного бачення переваг і прорахунків діючої моделі державного управління. З огляду на зазначене розгляд умов виникнення ідеї стримувань і противаг під час здійснення державної влади в Україні потребує детального дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розгляд даної проблеми, свідчить, що опрацювання історичних віх розвитку теорії поділу влади та механізму стримувань та противаг у державному будівництві стало об'єктом вивчення таких науковців:

© Москальчук Ю. Г., 2020

В. Авер'янова, Е. Афоніна, О. Кравціва, В. Ребкала, Ю. Тодики, О. Фрицького, В. Шаповала, В. Шахова та інших.

Водночас у вказаних дослідженнях недостатньо уваги присвячено питанню еволюції законодавчого закріплення системи стримувань та противаг в українському законодавстві. Сучасні політичні та управлінські процеси в Україні потребують подальшого наукового аналізу історичних тенденцій розвитку механізму державної влади та системи стримувань і противаг.

Метою статті є розгляд процесів законодавчого закріплення ідеї поділу державної влади та системи стримувань і противаг, опрацювання історичних аспектів формування вказаних інститутів у контексті розвитку Української держави.

Виклад основного матеріалу. Ефективна робота законодавчої, виконавчої та судової влади в Україні значною мірою досягається за допомогою системи стримувань і противаг – механізму, що дозволяє контролювати роботу гілок влади, сприяє збалансованій та взаємоконтрольованій роботі останніх в умовах демократії.

Основними складниками цієї системи в парламентсько-президентській республіці є: подвійність джерел формування виконавчих структур, імпічмент, право розпуску парламенту, право вето, конституційний нагляд та ін.[1, с. 238].

На нашу думку, ключовими засадами, що сприяють розбудові ефективної системи стримувань і противаг, є принципи суверенітету, демократизму, верховенства права, соціальної справедливості та ін. Складники системи стримувань і противаг формувалися історично, зважаючи на здійснені українською державою кроки для створення дієвого механізму державної влади.

Нормативне закріплення ідеї поділу влади в українському законодавстві було вперше здійснено в Декларації про державний суверенітет від 16 липня 1990 р. Цим документом визначено принцип верховенства, самостійності, повноти і неподільності влади в межах території держави та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах (принцип суверенітету держави). Крім того, в документі було задекларовано, що влада в республіці здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову [2].

Науковець О. Леванчук слушно зауважив, що в сучасну епоху принцип розподілу влади не діє автоматично, він потребує засобів забезпечення у вигляді певних правових гарантій і механізмів, системи стримувань і противаг [3, с. 20].

Цілком очевидно, що принцип поділу влади і функціонування системи стримувань і противаг напряму пов'язаний із суверенітетом держави, здатністю самостійно вирішувати питання внутрішньої і зовнішньої політики, визначати вектори свого розвитку в межах власної території. Незважаючи на стрімкий розвиток процесів державотворення, положення Декларації, проголошені у важкій соціально-політичній ситуації, не втратили свою актуальність і стали основою для подальшої нормативно-правової діяльності.

Наступним кроком у розвитку інститутів державної влади стало прийняття Закону УРСР «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР від 5 липня 1991 року. Вказаний акт діяв до прийняття Конституції України і визначав, що Президент виступає гарантом забезпечення прав і свобод громадян, державного суверенітету України, додержання Конституції і законів держави, представляє державу в міждержавних і міжнародних відносинах; вживає необхідних заходів щодо забезпечення обороноздатності, державної і суспільної безпеки та територіальної цілісності республіки [4]. Президент, згідно із вказаним актом, виступає найвищою посадовою особою Української держави і главою виконавчої влади.

Значення інституту президентства у формуванні збалансованої системи державної влади важко переоцінити. Недаремно главу держави в системі влади нерідко називають «арбітром», наголошуючи на вирішальній ролі президента у сфері виконавчої влади й у державному владарюванні загалом.

Слід відзначити, що фундамент формування механізму державної влади та системи стримування і противаг закладався на ранніх етапах становлення незалежної України. Ключове значення у створенні умов для розвитку демократичних засад функціонування державної влади та початку формування основних владних інститутів стало прийняття Акту незалежності України. В умовах гострої внутрішньодержавної боротьби та небезпеки втрати державності Верховна Рада Української РСР 24 серпня 1991 року проголосила Україну незалежною демократичною державою і тим самим ініціювала процес розбудови системи державного управління [5]. Цей крок був надзвичайно необхідним для початку трансформаційних перетворень у розбудові системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У період з 1990 до 1996 рр. представники влади намагалися провести швидкі та конструктивні заходи з формування основних засад економічної та соціальної політики, нерідко змінюючи існуючий підхід до розподілу владних повноважень державних органів. Так, з метою оперативного вирішення питань, пов'язаних зі здійсненням ринкової реформи,18.11.1992 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети у сфері законодавчого регулювання» [6]. У цьому разі надання Кабінету Міністрів повноважень органу законодавчої влади хоч і створило дисбаланс у розподілі владних повноважень, проте мало чітко визначене спрямування та законодавче закріплення.

Наступним етапом у розбудові сучасної моделі публічного управління стало конституційно-правове будівництво.

До прийняття нової Конституції України питання організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування розглядалося в межах Конституційного договору, укладеного між Верховною Радою України та Президентом України 08.06.1995 р. Вказаним Договором передбачено, що Президент України є главою держави і главою державної виконавчої влади України [7]. Таким чином, протягом певного часу в Україні існувала така система розподілу влади, за якої повноваження президента охоплювали керівництво двома гілками влади. Водночас із прийняттям нової Конституції України 28 червня 1996 року така позиція була змінена, незважаючи на значну роль президента у формуванні та роботі органів виконавчої влади.

В Україні була закладена така конституційна модель організації виконавчої влади, за якої Президент був не просто функціонально поєднаний з виконавчою владою, а інтегрований до неї, причому з чітко вираженою адміністративною підпорядкованістю йому органів виконавчої влади [8, с. 27]. Незважаючи на значний вплив президента на виконавчу гілку влади, вважається, що президент не належить до жодної гілки влади.

Нова Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року, регламентує порядок здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6), а також визначає, що здійснення повноважень органами, які належать до вказаних гілок влади, визначається межами, встановленими Конституцією й законами України [9].

Основний Закон держави не тільки визначив ключові основи державного ладу, а й закріпив на найвищому рівні принципи правової держави, поділу влади, формування ключових органів державної влади. Цим кроком український політикум зробив акцент на утвердженні основоположних передумов для формування системи стримувань і противаг – демократії та поділу влади.

Наступним кроком законотворчості стало прийняття Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16.10.1996 р. [10], який покликаний гарантувати верховенство Конституції України, сприяти утвердженню законності та конституційності актів нормотворчої діяльності, прийнятих Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України.

Прийнятими нормативними актами були закріплені різноманітні інститути системи стримувань і противаг, зокрема:

1. До відання Верховної ради України ввійшли такі повноваження:

– прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів України (відставка уряду);

– участь у формуванні Конституційного суду України;

– призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, осіб у випадках, передбачених Конституцією;

– здійснення парламентського контролю (у т. ч. через Уповноваженого з прав людини);

– імпічмент Президента з боку Верховної Ради України, що призводить до його усунення з поста;

2. Президент України отримав повноваження щодо:

– накладання «вето» на законопроект, прийнятий Верховною Радою України;

– участі у формуванні Конституційного суду та призначенні осіб на відповідальні посади в органах державної влади та ін.

3. Конституційний суд наділено функцією контролю за відповідністю Конституції законів та інших правових актів Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів, Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Вважаємо, що перелік елементів системи стримувань і противаг не є вичерпним, оскільки порядок здійснення повноважень органами державної влади деталізується законодавчими актами, організаційно-розпорядчими документами тощо.

У 1997 році питання збалансування роботи органів влади поширилося і на роботу засобів

масової інформації. Так, у Законі України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [11] визначено, зокрема, порядок захисту органів державної влади та органів місцевого самоврядування від монопольного впливу органів тієї чи іншої гілки державної влади або органів місцевого самоврядування.

У зв'язку з прийняттям низки нормативних актів з питань державного будівництва виникла необхідність у додаткових роз'ясненнях ключових положень актів законодавства. Вагоме значення для правильного розуміння питання поділу влади та стримувань і противаг мають прийняті висновки Конституційного Суду України.

Зокрема, Конституційним Судом роз'яснено, що:

метою функціонального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (стаття 6 Конституції України) є розмежування повноважень між різними органами державної влади та недопущення привласнення повноти державної влади однією з гілок влади (абзац перший пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі № 6-рп/1999) [12];

здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову означає передусім самостійне виконання кожним органом державної влади своїх функцій і повноважень. Це не виключає взаємодії органів державної влади, в тому числі надання необхідної інформації, участь у підготовці або розгляді певного питання тощо. Однак така взаємодія має здійснюватися з урахуванням вимог статей 6, 19 Конституції України, відповідно до яких органи державної влади зобов'язані діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (абзаци перший, другий пункту 4 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України № 17-рп/2004) [13];

поділ державної влади є структурною диференціацією трьох рівнозначних основних функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової. Він відображає функціональну визначеність кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їхніх повноважень, а і їх взаємодію, систему взаємних стримувань та противаг, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади. Принцип поділу державної влади набуває сенсу лише за тієї умови, коли всі органи державної влади діють у межах єдиного правового поля (абзац другий, перше речення абзацу третього підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України (№ 4-рп/2008) [14].

Правові позиції Конституційного Суду України, на нашу думку, найбільш точно відповідають фундаментальним положенням Конституції, не порушуючи взаємозв'язок букви та духу Основного Закону.

Слід зауважити, що протягом 2000–2014 рр. відбувалися трансформації у розподілі владних повноважень між гілками влади. У пошуках оптимальної моделі державного правління *8 грудня 2004 року Верховною Радою України було прийнято Закон України № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України» [15],* який закріпив новий підхід до розподілу повноважень між Президентом, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України і запровадив перехід до парламентсько-президентської республіки. Розширення функцій парламенту та обрання змішаної форми правління вимагало якісної взаємодії між державними інституціями, існування незалежного суду, конструктивного діалогу між суб'єктами політичних та управлінських процесів, чого у свою чергу досягнуто не було.

Водночас науковці зазначають, що у навіть за умови дотримання у 2004 р. встановленої процедури внесення конституційних змін і розроблення більш вдалого та детально виписаного правового механізму взаємодії органів державної влади, а також повного та чіткого розмежування їхніх повноважень, обрана модель навряд чи змогла б забезпечити належне функціонування державного апарату й дати можливість українській політичній еліті скористатися у повному обсязі всіма можливими перевагами парламентсько-президентської форми правління [16, с. 59].

Зважаючи на значну кількість недоліків процедурного та змістовного характеру, 30 вересня 2010 року Конституційний Суд прийняв рішення, яким було визнано неконституційним Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року на підставі порушення встановленої Конституцією України процедури його розгляду та ухвалення [17]. На основі цього було фактично відновлено дію конституційних положень у редакції від 28 червня 1996 року.

Разом із тим 21 лютого 2014 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України», відповідно до якого відбулося повернення до Конституції 2004 року. Постійне намагання політичних сил нав'язати свій варіант розвитку системи державної влади та державного правління негативно позначилося на створенні дієвого механізму влади, адже він був позбавлений сталого розвитку, стабільності та єдиного підходу в його формуванні.

В умовах сьогодення розвиток системи стримувань і противаг прослідковується в намаганні втілити в життя політику децентралізації, не допустивши при цьому узурпації влади. Делегування влади на місця в умовах складної соціально-економічної ситуації вимагає чіткого розуміння територіальної організації влади і налагодження системи контролю та звітності роботи інституцій на державному та місцевому рівнях.

Важливо розуміти, що розбудова систем різних гілок влади створила умови як для розвитку основних державних інститутів, так і для конкуренції та боротьби в механізмі влади в Україні. Створення трирівневої моделі поділу влади в поєднанні із системою стримувань і противаг мала на меті утвердження демократії, прав та свобод людини і громадянина, втілення демократичних цінностей. Сучасний стан речей, на жаль, засвідчив, що існує невідповідність між проголошеними Конституцією та законодавчими актами положеннями та практичним втіленням ідеї поділу влади, збалансованістю роботі органів публічної влади. Відсутність політичної стабільності, взаємодії та взаємозалежності гілок влади деструктивно вплинуло на втілення конституційних засад розвитку владних інститутів в Україні і наразі не дозволяє реалізувати основні переваги проголошених у чинному законодавстві прогресивних демократичних положень.

Висновки і пропозиції. Аналіз законодавчих аспектів формування системи поділу державної влади та системи стримувань і противаг засвідчив, що вказані ідеї знайшли своє відображення у ключових нормативно-правових актах та створили фундамент для розвитку механізму державної влади в Україні. Проведене нами дослідження дозволяє констатувати, що система стримувань і противаг в Україні як важливий елемент існування демократії зародилася на ранніх етапах становлення незалежної Української держави і натепер відіграє значну роль у проведенні державної політики. Розгляд передумов і витоків системи поділу влади та стримувань і противаг в організації влади в Україні дозволяє сформувати правильне бачення державотворчих процесів сучасності та зрозуміти алгоритм досягнення консенсусу в роботі ключових державних інституцій. Сьогодні важливо акцентувати увагу на дотриманні визначеної системи поділу влади з дотриманням принципів взаємозалежності, взаємодії, історичного детермінізму.

Список використаної літератури:

1. Гетьманчук М.П., Грищук В.К., Турчин Я.Б. Політологія : навч. посіб. Київ : Знання, 2010. 415 с.
2. Декларація про державний суверенітет України, прийнята Верховною Радою УРСР 16 липня 1990 року за № 55-XII. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/55-12 (дата звернення: 23.01.2020).
3. Леванчук О.М. Принцип розподілу державної влади. *Вісник Хмельницького інституту управління та права.* 2008. № 6. С. 18–26.
4. Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР : закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 5 липня 1991 року, № 1293-XII. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgibin/laws/main.cgi?nreg=1293-12 (дата звернення: 05.01.2020).
5. Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1427-12 (дата звернення: 05.01.2020).
6. Закон України «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання» від 18 листопада 1992 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 1993. № 2. Ст. 6. / Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2796-12 (дата звернення: 24.01.2020).
7. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 08.06.1995 р. № 1к/95-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 05.01.2020).
8. Галаган Л.М. Конституційне закріплення повноважень вищих органів державної влади. *Конституційна асамблея: політико-правові аспекти діяльності Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів.* 2013. № 3 (12). URL: http://www.nbuv.gov.ua/sites/default/files/msd/13bul3.pdf (дата звернення: 09.01.2020).
9. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня

1996 р. *Відомості Верховної Ради України.* URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр. (дата звернення: 15.01.2020).
10. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16.10.1996 р. № 422/96-ВР. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/422/96-ВР (дата звернення: 05.01.2020).
11. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23.09.1997 р. № 539/97-ВР. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/539/97-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 05.01.2020).
12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 19, 42 Закону України «Про Державний бюджет України на 1999 рік» (справа про фінансування судів). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006р710-99 (дата звернення: 05.01.2020).
13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 58 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України з питань моніторингу реалізації законодавства про вибори Президента України» (справа про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017р710-04 (дата звернення: 05.01.2020).
14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України). URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2222-15 (дата звернення: 20.01.2020).
15. Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 08.12.2004 № 2222-IV. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2222-15 (дата звернення: 05.01.2020).
16. Колісник В. Правовий механізм трансформації української Конституції. *Вісник Академії правових наук України*. 2009. № 3.
17. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v020р710-10/conv (дата звернення: 10.01.2020).

Moskalchuk Yu. H. Legislative support for the idea of state power separation and checks and balances system in Ukraine: a historical and legal review

Consolidation of the idea of state power separation as well as checks and balances system into the legislation of Ukraine took place in the early stages of Ukrainian statehood formation. The proclamation of independence intensified the process of rulemaking in the field of state building, created the preconditions for an effective system of balancing the main branches of power in Ukraine creating. In the context of profound changes in the sphere of public administration, the pursuit of a decentralization policy necessitates adherence to the key foundations, theories and practices of powers separation, and to ensuring checks and balances system effectiveness, taking into consideration the historical patterns of its creation.

The article deals with the legislative and theoretical aspects of the idea of powers separation formation and of checks and balances system in Ukraine, highlights the elements of checks and balances system, which were enshrined in the current legislation our state of. Emphasis is placed on the key acts of lawmaking that created the conditions for the development of the main institutions of state power, the historical path of modern mechanisms of state power separation introduction is traced. Particular attention is paid to the position of the Constitutional Court of Ukraine in regulating the issues of state power organization in Ukraine. The historical prerequisites for the idea of powers separation consolidation and checks and balances, necessary for democratic processes in modern Ukraine, are analyzed.

The process of the mechanism of state power development in modern conditions requires branches of power constructive interaction and interdependence, with the help of which it is possible to conduct the key state-making processes. The mechanism of state power in the conditions of democracy will always require an optimal and effective checks and balances system, the construction of which must be carried out taking into account the historical peculiarities of the formation of the mentioned above institute since the proclamation of Ukraine as a democratic, legislative and independent state.

Key words: *separation of powers, checks and balances system, state formation, legal regulation, democracy.*

УДК 351.88:327
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.1.3

Д. Ю. Мостова
здобувач кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

РІЗНОВИДИ ПУБЛІЧНОЇ ДИПЛОМАТІЇ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Уперше цілісна концепція упровадження публічної дипломатії як компонента стратегічних комунікацій в Україні згадується в Стратегії сталого розвитку «Україна-2020». У 2015 році в Міністерстві закордонних справ України було створено структурний підрозділ – Управління публічної дипломатії. Створення управління означало впровадження нового механізму популяризації України у світі та взаємодії з громадськістю. Публічна дипломатія відбувається на всіх рівнях комунікації, коли одна країна комуніціює із суспільством іншої, формуючи власний потенціал, свідомість, світосприйняття. Використання рівнів публічної дипломатії в контексті стратегічної комунікації орієнтується на таргетизацію цільових аудиторій, а саме об'єднання осіб у певні групи, які будуть реагувати на повідомлення. Цільова аудиторія – це група осіб, на яку спрямовано інформаційно-психологічний вплив, тобто це найбільш перспективна група реципієнтів, виокремлена на підставі соціологічних процедур, стереотипів поведінки та сприйняття інформації.

Підвищення ефективності управління та перехід на європейські моделі комунікації сприяють появі рівнів публічної дипломатії. У зв'язку з розвитком новітніх технологій впливу зникають офіційні межі спілкування, однак дотепер єдиної класифікації рівнів публічної дипломатії немає. Стратегічні комунікації є ефективним засобом комунікації у сфері публічного управління. Публічна дипломатія – це самостійний компонент публічного управління, який спроможний впливати на формування громадської думки в інших країнах. Активний розвиток засобів масової комунікації на початку XXI ст. став безпрецедентною причиною перетворення інформації в політико-економічний ресурс. Якщо раніше від нововведень нас відділяли десятиліття, то сьогодні цей процес триває від 5 до 10 років. Наголошуємо на ефективності використання рівнів публічної дипломатії, які слугують способом впливу та маніпуляції на міжнародну спільноту.

Отже, у статті розглянуто зміни, які відбуваються у зв'язку з посиленням глобалізаційних процесів і розгалуженістю думок наукової спільноти в характеристиці сутності рівнів публічної дипломатії. Таким чином, виникла практична необхідність комплексного розуміння сутності публічної дипломатії в галузі публічного управління. Запропоновано класифікацію рівнів публічної дипломатії за трьома способами: сферою, суб'єктом та типом взаємодії.

Ключові слова: *публічне управління, публічність, економічна дипломатія, електронна/мережева дипломатія, парадипломатія, культурна дипломатія, цифрова дипломатія, громадська дипломатія, спортивна дипломатія, медіадипломатія, народна дипломатія, освітня дипломатія, твіпломатія, дипломатія «неополітик», іміджева дипломатія, або брейдинг нації, ноосферна/віртуальна дипломатія, превентивна дипломатія.*

Постановка проблеми. У науковій спільноті дослідження різновидів публічної дипломатії розглядається розпорошено. Така ситуація виникла у зв'язку із входженням у вжиток та науковий обіг різних форм і засобів комунікації. Теоретичне обґрунтування публічної дипломатії в державно-управлінських процесах та визначення їх рівнів і сфер застосування дотепер залишалось не визначеним. Отже, вперше проаналізовано, обґрунтовано та комплексно визначено різновиди публічної дипломатії в публічному управлінні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Встановлено, що вчені по-різному трактують аспекти публічної дипломатії в публічному управлінні. Попри те, суголосність науковців визначається у зростаючій ролі взаємозалежності та взаємопроникнення складників публічної дипломатії, що має наслідком стирання кордонів і відкритість суспільства XXI ст.

Основою статті стали теоретичні здобутки з питань публічної дипломатії та її різновидів вітчизняних і зарубіжних науковців, зокрема: Г. Почепцова [1], Т. Сивак [2], Г. Атаманчук [7],

© Мостова Д. Ю., 2020

С. Гуцала [11], П. Сухорильської та І. Місюк [17], Д. Хамершельда [20], О. Богородецької [21], М. Каммінгса [24], О. Розумної [25], Н. Боголюбова [26], Дж. Ная [27] та ін.

Метою статті є проведення комплексного аналізу публічної дипломатії, її різновидів та рівнів у публічному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Новим варіантом взаємодії, який сприяє просуванню національних цінностей іноземній аудиторії, є публічна дипломатія. У вітчизняній науці публічна дипломатія як компонент стратегічних комунікацій стала об'єктом досліджень у 2008 р. у працях Г. Почепцова [1]. Науковець указав на основні відмінності використання стратегічних комунікацій в державному управлінні, політиці, бізнесі. Окрім того, Г. Почепцов виділив компонент стратегічних комунікацій – публічну дипломатію як метод просування власної «картини світу» іноземним аудиторіям, а також обґрунтував сутність наративу та наративного контролю в контексті віртуального конструювання дійсності [2, с. 17].

Україна знаходиться в перехідному періоді від традиційної системи державного управління до нової форми взаємодії – публічного управління. Уперше визначення терміна «публічне управління» було запропоновано Д. Кілінгом у 1972 р. і визначалося як пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики [4, с. 15].

Науковці Національної академії державного управління при Президентові України вбачають відмінність між державним та публічним управлінням у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з політично активними суб'єктами громадянського суспільства та ринкової економіки щодо формування й реалізації політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць, прийняття управлінських рішень, прийняття управлінських рішень суспільного значення [4].

Досліджено, що спільне вироблення рішень, взаємодія інститутів громадянського суспільства підштовхують нас, у контексті комплексного розуміння суті питання, розкрити сутність публічної сфери. За визначенням А. Едвардса, публічна сфера виконує найважливіші функції, що забезпечують взаємодію держави і суспільства (різноманітних груп інтересів) у формуванні питань, що виражають суспільно значимий інтерес [5].

Важливо обґрунтувати поняття публічності як компоненту публічної дипломатії. Згідно з тлумачним словником сучасної української мови «публічний» – це такий, який відбувається в присутності публіки, людей, прилюдний» [6]. Так, за визначенням Г. Атаманчук, публічність містить «широкий доступ громадян до участі в питаннях управління шляхом обрання відповідних органів та громадського контролю за їх функціонуванням, відкритості функціонування згаданих органів, а також судовий контроль за дотриманням в управлінських процесах закріплених конституційно інтересів суспільства, прав і свобод громадян» [7, с. 275].

У своєму дослідженні ми розрізняємо класичну дипломатію від публічної. За Оксфордським словником англійської мови, дипломатія – це здійснення міжнародних відносин шляхом переговорів, метод, за допомогою якого ці відносини регулюються і ведуться послами та посланниками, робота чи мистецтво дипломата [8]. Отже, розуміємо дипломатію як офіційну діяльність глав держав чи уповноважених представництв з метою реалізації цілей і завдань зовнішньої політики держави.

Дослідник Американського аналітичного центру REND (Research and Development), Ч. Вольф провів паралель між офіційною дипломатією та класичною. Таким чином, було з'ясовано:

– публічна дипломатія є відкритою та широко поширюється, тоді як офіційна дипломатія закрита та не передбачає широкого інформування;

– публічна дипломатія направляється від уряду до широких верств населення, офіційна – від уряду до уряду;

– теми і проблеми офіційної дипломатії стосуються поведінки та політики держави, а публічної дипломатії – відносин і поведінки населення [9, с. 451].

Наукова спільнота по-різному висвітлювала рівні публічної дипломатії. Причиною підвищеного інтересу став розвиток та поширення інформаційно-комунікаційних технологій у галузі публічного управління. Класичне розуміння публічної дипломатії, яким послуговуємось дотепер, вирізняється різноаспектністю та багатофункціональністю. Теоретичний аналіз свідчить про розпорошеність у визначенні того чи іншого різновиду публічної дипломатії.

Для прикладу, дослідниця Т. Сивак крізь призму стратегічних комунікацій виділяє такі рівні публічної дипломатії:

– через мас-медіа – медіадипломатія;

– через культурні акції – культурна дипломатія;

– через можливість здобути освіту – освітня дипломатія;

– через Інтернет – ноосферна або віртуальна дипломатія;

– через неурядові організації – дипломатія «неополітик» [2, с. 106].

Базуючись на дослідженнях вітчизняних і зарубіжних науковців, до цього переліку пропонуємо додати такі рівні публічної дипломатії, як:

– через взаємодію двох суб'єктів однієї сфери діяльності – парадипломатія;

– через Інтернет – цифрова дипломатія;

– через соцмережі як підвид цифрової дипломатії – твіпломатія (або персональна дипломатія політичних лідерів);

– через зовнішні ринки – економічна дипломатія;

– через великі корпорації – корпоративна дипломатія;

– через запобіжні заходи – превентивна дипломатія.

– через позитивне світосприйняття – іміджева дипломатія, або державний брейдінг;

– через міжкультурний спортивний діалог – спортивна дипломатія;

– через неурядові інституції – громадська дипломатія;

– через публічне самоврядування – народна дипломатія;

– через освіту, науку – освітня дипломатія.

Відповіддю на безперервність викликів сучасності є функціювання в галузі публічного управління освітньої дипломатії. Вона розглядається як засіб формування іміджу закладу освіти, міжособистісної, міжкультурної комунікації та міжнародної співпраці [10].

Розвиток електронної або мережевої дипломатії припав на 1996 р., на період діяльності інформаційного агентства США (USA, United States Information Agency), яке сформувало перший інтернет-журнал Washington Files. Першим зрушенням у розвитку мережевої дипломатії було розміщення матеріалів на офіційних сайтах дипломатичних представництв Сполучених Штатів, згодом така діяльність перетворилась в Електронний журнал Уряду США [11, с. 109].

Цифрова дипломатія – один із рівнів публічної дипломатії, що водночас її доповнює і не може розглядатися розпорошено. За умови вмілого застосування її можливостей це сприяє посиленню роботи держави на міжнародному рівні. Т. Сивак у своєму дослідженні виокремлює цифрову «Дипломатію Веб 2.0», яка зосереджується на використанні Інтернету та соціальних мереж [2, с. 133].

З історії відомо, що термін «віртуальна дипломатія», або «ноосферна» уперше введено в інформаційний простір в США у середині 1990-х років і пов'язано з упровадженням концепту «м'якої сили» Дж. Найя. Отже, віртуальна дипломатія в найширшому розумінні означає таку форму дипломатії, яка асоціюється з появою глобальних інформаційно-комунікаційних мереж. У вузькому сенсі дипломатія віртуальна охоплює прийняття рішень, координацію, комунікацію та практику закордонних справ, що здійснюються за допомогою інформаційних і комунікаційних технологій [12, с. 321].

У контексті посилення ролі інформації в громадянському суспільстві окреслюємо мережеву дипломатію та її роль в інформаційному суспільстві, коли кордони між внутрішньою і зовнішньою політикою стають менш чіткими, ступінь відкритості інформаційних джерел зростає, і вони стають доступні для використання як державним установам, так і науковцям, підприємницьким структурам та широкій громадськості, які поступово стають самостійними акторами [12, с. 332].

С. Проскурін стверджує, що підбір та інтенсивність новин національного телебачення дедалі більше впливають на зовнішню політику уряду [13, с. 44]. Світове населення потребує нового бачення, ідей, а світова телевізійна революція, на думку Ю. Кашлєва, призводить до глобальної обізнаності суспільства [14, с. 39]. Аналіз наукової літератури свідчить, що медіадипломатія – це доведення до громадськості конкретних аспектів зовнішньополітичного курсу країни, національних ЗМІ. Розвиток медіадипломатії посвідчує інтегрованість суспільства в соціальні платформи, що сприяє миттєвій передачі та отриманню інформації, постійному її оновленню в режимі реального часу.

Особливим явищем, яке з'явилося в публічному управлінні, є твіпломатія [15]. Цей тип комунікації є симбіозом дипломатії та соціальної мережі «Твіттер». Це наука про використання соціальної мережі світовими лідерами для висвітлення своєї політичної діяльності та вирішення дипломатичних завдань. Стирання комунікаційних бар'єрів, спілкування президента, прем'єра, міністра, глав зовнішньополітичних та зовнішньоекономічних відомств із народом призвело до руху публічної дипломатії в соціальні мережі, що сприяло появі терміна «твіпломаси». Так, серед політиків-блоге-

рів найактивнішим твіпломатом у 2019 р. став Президент Америки Дональд Трамп [16]. Другу позицію зайняв експрезидент Барак Обама, важливо, що в 2016 році він займав першість у поданій категорії.

Громадська дипломатія визначається як сучасна форма міжнародної діяльності неурядових інституцій (екологічної, правозахисної, наукової, медійної, культурно-освітньої, гуманітарної спрямованості), які включаються в міжнародні відносини як неофіційні суб'єкти впливу на політику урядових та неурядових структур зарубіжних країн [12, с. 323]. Окрім того, на думку П. Сухорильського та І. Місюка, громадська дипломатія – це діяльність у межах нетрадиційної дипломатії, що здійснюється різноманітними фізичними і юридичними особами, інститутами громадянського суспільства незалежно від держави в інтересах держави, суспільства чи всього людства [17, с. 180].

За визначенням Міжнародної громадської організації «Міжнародна дипломатична місія народної дипломатії», народна дипломатія – це елемент громадського та публічного самоврядування в суспільстві, що переслідує мету вирішення мирним шляхом міждержавних негативних явищ, конфліктів, проблем [18]. А. Кудряченко в політологічному словнику зазначає: народна дипломатія – це участь народу у вирішенні питань, пов'язаних з міжнародним співробітництвом [19].

Важливо згадати ще один із рівнів публічної дипломатії – превентивну дипломатію. Уперше вона згадується генсеком ООН Д. Хамершельд (1953–1961 рр.). Тоді ж превентивна дипломатія розглядалась як дія, що спрямована на унеможливлення руху локальних конфліктів у глобальне протистояння двох військово-політичних блоків [20].

Окремим рівнем публічної дипломатії вважаємо парадипломатію як особливий тип взаємодії акторів: субнаціонального та місцевого рівнів (регіонів та міст), недипломатичних представників державної влади (парламентаріїв), наукових і навчальних установ (закладів вищої освіти), громадян, що виїжджають за кордон чи здійснюють таку діяльність усередині країни. За тлумаченням О. Богородецької, парадипломатія – розширення міжрегіональних, транскордонних і прикордонних зв'язків унаслідок посилення процесів інтеграції [21, с. 126].

У процесі аналізу досліджено, що поняття парадипломатії визначається як різновид політичної комунікації, мета якого полягає у введенні регіональною (субнаціональною) владою самостійної міжнародної діяльності з досягненням власних цілей у сфері політики, економіки, освіти, культури та взаємодії з іншими іноземними державами чи регіонами. Простежується розмивання кордонів у введенні зовнішньої та внутрішньої політики, а отже, відбувається посилення впливу на внутрішньополітичні процеси країни. Тому наднаціональні політичні організації та транснаціональні корпорації підвищують роль міжнародних акторів у системі управління.

Економічна дипломатія визначається як формування сприятливих умов для доступу і просування вітчизняних товарів і послуг на зовнішні ринки, захист національних стратегічних і економічних інтересів держави за кордоном, а також сприяння засобами і методами цієї дипломатії соціально-економічному розвитку країни, підвищенню її конкурентоспроможності у світі, забезпечення її національної та економічної безпеки [22]. У цьому аспекті наголошуємо на корпоративній дипломатії, коли питання, які знаходяться у площині економічної дипломатії, вирішуються системно, організовано та довгостроково великими корпораціями (зазвичай транснаціональними компаніями), самостійно або через об'єднання (асоціації, союзи тощо).

Глибоке взаємопорозуміння спільнот можливе в культурі через стимулювання спільного інтересу до мови, літератури чи мистецтва. Визначено, що культурна дипломатія – це комплекс дій, спрямований на здійснення обміну ідеями, інформацією, цінностями, традиціями, віртуальними та іншими аспектами культури з метою сприяння міжкультурному взаєморозумінню [23]. Культурна дипломатія розуміється як політика стосовно певних сфер культурної діяльності держав і міжнародних організацій у контексті зовнішньополітичних дій та ситуацій; свідома постановка політиками та дипломатами культурних завдань та цілей, коли культура виступає вищим змістом зовнішньої політики [12].

Американський дослідник М. Каммінгс – один із перших, хто запропонував розглядати поняття культурної дипломатії. Так, культурна дипломатія – це обмін ідеями, інформацією, цінностями, системами, традиціями, переконаннями й іншими аспектами культури з метою сприяння розвиткові взаєморозуміння [24]. Якщо М. Каммінгс розглядає культурну дипломатію в площині публічного управління, то українська експертка О. Розумна під культурною дипломатією розуміє сукупність прийомів, методів і практичних захо-

Таблиця 1

Аспекти публічної дипломатії в публічному управлінні

За сферою взаємодії	За способом взаємодії	За суб'єктом взаємодії
Економічна дипломатія	Електронна/мережева дипломатія	Парадипломатія
Культурна дипломатія	Цифрова дипломатія	Громадська дипломатія
Спортивна дипломатія	Медіадипломатія	Народна дипломатія
Освітня дипломатія	Твіпломатія	Дипломатія «неополітик»
Іміджева дипломатія, або брейдинг нації	Ноосферна/віртуальна дипломатія	Превентивна дипломатія

дів, що їх розробляють і реалізовують органи зовнішніх відносин і/або інші уповноважені на те державні органи, які підтримують дипломатичну діяльність держави трансляцією зразків національної культури на зарубіжну аудиторію [25].

Спорт як елемент культури – це засіб нарощування додаткової комунікації з метою стирання кордонів та посилення міжкультурного діалогу людей усього світу. Феномен спортивної дипломатії досліджували зарубіжні науковці Н. Боголюбова та Ю. Ніколаєва. Згідно з їхнім визначенням, спортивна дипломатія – це ряд формальних і неформальних дій держави, її дипломатичних представництв, спортивних представників, спортсменів і тренерів для досягнення цілей зовнішньої політики через спорт і спортивні змагання [26].

Доведено, що одним із компонентів концепції «м'якої сили», розробленої Дж. Наєм у середині 1990-х років, є розвиток іміджевої дипломатії [27]. Імідж та бренд – синонімічні поняття, що використовуються країнами для формування позитивного сприйняття країни в міжнародній політичній спільноті. У результаті дослідження з'ясовано, що іміджева та культурна дипломатія взаємопов'язані в площині реалізації покладених на них завдань. Так, культурна дипломатія реалізовується через кіно, музику, хореографічне чи театральне мистецтво, тоді як іміджева – через діяльність та поширення у світі відомих брендів товарів або діяльність компаній. Беззаперечно, функціонування цих рівнів публічної дипломатії формують бренд нації, слугують її ідентифікатором у світі.

Висновки і пропозиції. За своєю суттю ми пропонуємо об'єднати всі аспекти публічної дипломатії за рівнями. Жоден із рівнів не в змозі витіснити публічну дипломатію, оскільки вони перебувають у площині публічності. Доведено, що публічна дипломатія сприяє формуванню громадської думки в інших країнах, інформуванню громадськості про міжнародну політику, проводить інформаційно-роз'яснювальну роботу за допомогою різних каналів впливу, сприяє міжкультурному співробітництву. Отже, можемо класифікувати рівні публічної дипломатії за трьома аспектами (табл. 1).

Досліджено, що публічна дипломатія – це важливий комунікаційний рівень взаємодії, який складається з різних аспектів стратегічної комунікації. Окрім того, вона охоплює всі рівні публічного управління, оскільки є суб'єктом публічної політики. Перспективою подальших досліджень стане визначення аспектів відповідальності за відповідними органами публічного управління.

Список використаної літератури:

1. Почепцов Г.Г. Стратегічні комунікації: стратегічні комунікації в політиці, бізнесі та державному управлінні : навч. посіб. для студ. і спір. Київ, Альтерпрес, 2008. 219 с.
2. Сивак Т.В. Стратегічні комунікації у системі державного управління України : монографія. Київ : НАДУ, 2019. 386 с.
3. Defining Strategic Communication / K. Hallahan et al. *International Journal of Strategic Communication.* 2007. № 17. P. 3–35.
4. Інституціоналізація публічного управління в Україні : наук.-аналіт. Іоп. / за заг. ред. М.М. Білинської, О.М. Петроє. Київ : НАДУ, 2019. 2010 с.
5. Edwards A. Scientific expertise and policy-making: the intermediary role of the public sphere. *Science and Public Policy.* 1999. Vol. 26 (3). P. 163–170.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. і гол. ред. В.П.Бусел. Ірпінь : Перун, 2001. 1440 с.
7. Демократія : Антологія / упоряд. О. Проценко. Київ : Смолоскип, 2005. 1108 с.
8. Oxford English Dictionary / by John Simpson and Edmund Weiner. the 2nd edition, reprinted (with corrections). Clarendon Press, 1991. 20 ty volumes.
9. William Hybl. Narratives and Strategic Communications in Foreign Policy. URL: https://www.rand.org/events/2011/11/29.html (дата звернення: 01.02.2020)
10. Проскура О. І. Освітня дипломатія: визнання інновацій педагогічної системи освіти України у XXI столітті. *«Освіта XXI століття: теорія, практика, перспектива» :* матеріали Першої міжнародної науково-практичної мережі Інтернет-конференції, м. Київ, 18 квіт. 2019 р. Дидактика: теорія і практика. Київ : Фенікс. С. 222–225.

11. Гуцал С.А. Публічна дипломатія як сучасний пріоритет зовнішньої політики держави. *Стратегічні пріоритети*. 2010. № 3 (16). С. 106–114.
12. Українська дипломатична енциклопедія : у 2 т. / Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка, Ін-т міжнар. відносин ; редкол. : Л.В. Губерський (голова) та ін. Київ : Знання України, 2004. 798 с.
13. Проскурин С.А. Системный принцип формирования внешней политики. *Полис*. 1997. № 1. С. 41–48.
14. Кашлев Ю.Б. Информация. Дипломатия. *Психология: сб. научн. матер.* Москва : Известия, 2002. 350 с.
15. Твіпломатія. *Голос Америки*. 2016. URL: https://www.youtube.com/watch?v=MzVmPadmsPI (дата звернення: 30.01.2020).
16. ТСН Трамп – Твітер-лідер. URL: https://tsn.ua/svit/trendi-twitter-2019-socmerezha-nazvala-naychastishe-zgaduvanih-u-sviti-politikiv-aktoriv-i-sportsmeniv-1457712.html (дата звернення: 23.01.2020).
17. Сухорильський П.М., Місюк І.Ю. Поняття та сутність громадської дипломатії. *Політологія*. 2011. № 1 (75). С. 178–180.
18. Міжнародна громадська організація «Міжнародна дипломатична місія народної дипломатії. URL: http://dipmission.com.ua/ua/goals-and-objectives/ (дата звернення: 05.02.2020).
19. Політичний словник. URL: https://subject.com.ua/political/dict/909.html (дата звернення: 01.02.2020).
20. Joel Djibom. An Analysis of Hammarskjöld's Theory of Preventive Diplomacy. URL: https://cdn.peaceopstraining.org/theses/djibom.pdf (дата звернення: 21.01.2020).
21. Богородецька О.І. Сучасний стан і географія партнерської співпраці міста Луцька з містами-побратимами. *Науковий вісник Волин. нац. ун-ту ім. Лесі України. Серія: Географічні науки.* Луцьк, 2009. № 8. С. 125–135.
22. Bayne N., Woolcock S. What is Economic Diplomacy? *The new economic diplomacy: decision-making and negotiation in international economic relations.* Aldershot. the 2nd. 2007 P. 3.
23. Гавриленко І.І. Геополітичний вимір публічної дипломатії США. *Міжнародні відносини. Серія «Політичні науки».* 2014. № 3 URL: http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/2240/1999 (дата звернення: 21.01.2020).
24. Milton C. Cummings. Cultural diplomacy and the United States Government: a Survey. *Center for its Arts and Culture*. 2003. P. 1.
25. Розумна О. Культурна дипломатія України: стан, проблеми, перспективи: аналітична доповідь. Київ, 2016. 53 с. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/kultu_dypl-26841.pdf (дата звернення: 25.01.2020).
26. Боголюбова Н.М., Николаева Ю.В. Спорт в палитре международных отношений: гуманитарный, дипломатический и культурный аспекты. Изд-во Санкт-Петербургского ун-та, 2011. 320 с.
27. Nye J.S. America's Informational edge. *Foreign Affairs.* 1996. № 75 (2). P. 20–36.

Mostova D. Yu. Varieties of public diplomacy in the public system

For the first time the concept of implementing integrated public diplomacy as a component of strategic communications in Ukraine mentioned in the Strategy for Sustainable Development "Ukraine-2020". In 2015, the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine was established – the Office of Public Diplomacy. Establishing governance meant introducing a new mechanism of popularization and promoting Ukraine in the world and interact with the public. Public diplomacy occurs at all levels of communication, especially: when a country communicates with another countries, forming its own potential, consciousness, worldview. The use of public diplomacy levels in the context of strategic communication focuses on targeting audiences, as the unification of certain groups of people who will respond to the message. The target audience is a group of people, who have been presented with an information and psychological outcome that reaches prospective groups of recipients, verifies information about existing social procedures, stereotyped behaviors and the use of information.

Improved management and involving an European model of communication are contributing to the levels of public diplomacy. Due to this, the development of technologies, the influence of the formal boundaries of communication is disappearing, but to date there is no single classification the levels of public diplomacy. Strategic communications are an effective means of communication in public administration. Public diplomacy – is a separate component of public administration that is able to influence the public opinion in other countries.

Thus, the article discusses the changes are taking place due to the increased of globalization processes and the rejection of the scientific community's thinking in characterizing the essence of levels of public diplomacy. It was offered the classification levels of public diplomacy, that is proposed in three ways: scope, subcontracting and typical actions.

Key words: *public administration, publicity, economic diplomacy, electronic/network diplomacy, paradiplomacy, cultural diplomacy, digital diplomacy, public diplomacy, sports diplomacy, media diplomacy, educational diplomacy, educational diplomacy, twiplomacy, twiplomatics, noospheric/virtual diplomacy, preventive diplomacy.*

УДК 351.342
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.1.4

А. В. Шинькович
аспірант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом

НАУКОВИЙ ДИСКУРС ПРОБЛЕМ ТЕОРЕТИЧНОГО АНАЛІЗУ ФЕНОМЕНУ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»

XXI століття характеризується небувалою зміною основних засад людського життя, зумовленою такими складними і неоднозначними загальноцивілізованими процесами, як глобалізація, інтеграція, інформатизація, демократизація тощо. Водночас радикально трансформується більшість країн (держав), принципово змінюються відносини між державою (державною владою) і громадянським суспільством, децентралізується і демократизується державне управління як специфічний, складний вид соціального управління. Вказані та інші процеси радикально вплинули на трансформацію державного управління, яке все більше стає демократичним, лібералізованим, людиноцентричним. Поряд із феноменом «державне управління» в спеціальній науковій літературі все частіше з'являються поняття «публічне управління», «публічне врядування» як спроба пояснити суть та особливості взаємозв'язків між державою (державною владою) і суспільством (громадянським суспільством).

Все більше недостатньо пропрацьованих та з'ясованих у теоретичному плані проблем виникає з поясненням таких явищ, як поділ влади і розподіл владних повноважень (субсидіарність), використання системи стримань і противаг під час поділу влади, децентралізація і демократизація державного управління. У методології дослідження феномену «державне управління», його суті, характеру й особливостей автор вважав за необхідне дотримуватися декількох концептуальних підходів, з-поміж яких найперше слід виділити концептуальний, аспектний і системний підходи. За концептуального підходу за основу беруться теорії, концепції, моделі, що пов'язані з об'єктом дослідження, враховується логіка, послідовність і спрямованість аналізу, що оптимізує процес пізнання. Це складний, але необхідний шлях наукового пошуку. Аспектний підхід нами використовувався з тим, аби виокремити, взяти до уваги помітні, найбільш суттєві сторони (аспекти) об'єкту наукового розгляду. Він пов'язаний із відповідним порівняльним процесом. Системний підхід, який, власне, і був домінуючим, дав можливість відібрати найбільш принципові, максимально важливі й необхідні аспекти досліджуваного феномену. Крім того, під час аналізу феномену поняття «державне управління», притаманних йому трансформаційних змін довелося дотримуватися таких основних методологічних принципів:

а) принципу об'єктивності (встановлення й урахування об'єктивних закономірностей, якими трансформується сучасне державне управління);

б) принципу історизму (дослідження ґенези державного управління слід здійснювати в його історичній ретроспекції, нині – умов існування країн і суспільств у постіндустріальну епоху);

в) принципу соціального підходу (державне управління є специфічним видом соціального управління, покликаного реалізувати інтереси й захистити права і свободи громадян.)

Оскільки широта наукової проблематики, пов'язаної зі станом, сучасними трансформаціями державного управління (його систем, моделей), не дає можливість з якоюсь оптимістичністю їх розглянути в невеликій статті, автор спробував виділити і зосередити увагу на таких аспектах, як: а) формування політичних систем сучасних суспільств за умов раціональної реалізації принципу субсидіарності, використання системи стримань і противаг; б) питання, пов'язані із взаєминами між державним і політичним управлінням; в) проблеми взаємин державної влади і громадянського суспільства як базова засада народного самоврядування; г) роль, значення і місце в системі державного управління ліберальної демократії та соціальної прогностики, футурології.

Ключові слова: *державне управління, політичне управління, методологія і принципи дослідження, демократія, субсидіарність, громадянське суспільство.*

© Шинькович А. В., 2020

Постановка проблеми. XXI століття характеризується надзвичайною зміною основних засад людського життя, зумовленою такими складними і неоднозначними загальноцивілізованими процесами, як глобалізація, інтеграція, інформатизація, демократизація тощо. Водночас радикально трансформується більшість країн (держав), принципово змінюються відносини між державою (державною владою) і громадянським суспільством, децентралізується і демократизується державне управління як специфічний, складний вид соціального управління. Вказані та інші процеси радикально вплинули на трансформацію державного управління, яке все більше стає демократичним, лібералізованим, людиноцентричним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми теоретико-методологічного характеру стосовно суті, сенсу та особливостей трансформацій сучасного державного управління у спеціальній літературі в Україні розглянуті вкрай недостатньо. Окремі теоретичні розробки тут належать таким українським дослідникам, найперше авторам 8-томної «Енциклопедії державного управління» (2011 р.) і, безпосередньо, тому першого «Теорія державного управління» [4], як: М. Білинська, О. Амосов, М. Інса, В. Бакуменко, В. Князєв, А. Михненко, П. Надолішний, І. Розпутенко, С. Телешун. У плані методології дослідження державного управління ключовим слід назвати навчальний посібник Ю. Сурміна і І. Бідзюри «Учебник для ученого. Методология и логика научного исследования: учебник» (російською мовою) [8], в якому в доступній формі викладена технологія здійснення науково-дослідної діяльності: Спеціальна література, яка найперше була використана для підготовки даної статті, подана у списку літератури.

Мета статті – зосередити увагу на декількох основних проблемах пояснення суті та обґрунтування специфіки трансформації сучасного державного управління в науковому дискурсі науки «Державне управління».

Виклад основного матеріалу. Характерною ознакою трансформації сучасних країн є зміна їхніх політичних систем, політичних режимів, систем влади. Одночасно великим демократично-гуманістичним видозмінам піддаються і суспільства, вплив яких, як результат розвитку громадянського суспільства, на державу, владу також суттєво зростає. Країни (держави), особливо високо розвинуті, все більше лібералізуються, демократизуються, що суттєво позначається на характері їх взаємодії із суспільствами. Отже, вказані процеси і становлять перший, базовий блок проблем, що потребують постійного відслідковування й глибшого розгляду. «Досить швидко, – пише українська дослідниця В. Тімашова, – змінюються матеріальні умови буття, нестабільними залишаються політична сфера і тріада її основних складників – політичних відносин, політичних інститутів, й, особливо, – політичної ідеології» [9, с. 274]. Існує майже сьогоденна потреба дослідження і пояснення істотних змін у взаєминах такої тріади.

З точки зору наукової методології надто рухливими, змінними є основні поняття і категорії державно-управлінських процесів. Так, сьогодні в науці державного управління фактично слабо пояснено, якою мірою спільні і водночас різні феномени «державне управління» й «політичне управління». І той, і другий феномен намагалися пояснити такі зарубіжні вчені, як Р. Арон, Г. Блумер, П. Бурд'є, М. Вебер, Д. Міда, Р. Мертон, Т. Парсонс, Ю. Хабермас, П. Соронін та ін., а серед українських дослідників – В. Бех, В. Бебик, В. Бурега, О. Гаєвський, М. Головатий, М. Михальченко, Ю Сурмін, М. Туленков, Ю. Шаргородський та ін. Теоретико-методологічні підходи до пояснення обох феноменів упродовж багатьох років також надто різняться. Їх або ототожнюють, або діаметрально розводять, або протиставляють, а то і поєднують, маючи на увазі, що в державному управлінні політика займає домінуюче місце, акцентуючи увагу на тому, що державне управління – це, власне, політичний процес, реалізація політики.

Вважаємо, що доречною в даному випадку є думка українських учених М. Туленкова і Ю. Шаргородської, які пишуть: «Політичне управління, як показує аналіз, являє собою об'єктний і закономірний процес упорядкування діяльності соціально-політичної сфери, за допомогою якого формується і реалізується сукупна воля всього суспільства» [10, с. 25]. За такого пояснення політичне управління, на нашу думку, виглядає як державне управління, в основі якого безпосередньо знаходиться реалізація державної політики. Щодо державного управління, то воно багатьма дослідниками, зокрема російськими (Г. Атаманчук, В. Халіпов та ін.), пояснюється як складна, органічна система управління всіма справами держави в процесі тісної взаємодії багатьох суб'єктів цього процесу. Так, В. Халіпов дає, на наш погляд, таке досить вдале визначення поняття

державного управління: «Державне управління (State administration, government management) – одна з форм діяльності держави, що виражається в практичній реалізації законів, в організації суспільних відносин з метою забезпечення державних інтересів і політики, яку проводить держава» [11, с. 109]. Звернемо увагу, що це – «одна з форм діяльності держави», а в найширшому плані – «діяльність з урегулювання суспільних відносин». Таким чином, феномени «державне управління» і «політичне управління» далеко не тотожні, але тісно взаємопов'язані між собою. Публіцистично можна стверджувати, що державне управління – це дія, процес, технологія, що мають розповсюдження на всіх суб'єктів суспільного процесу, на реалізацію державної політики у всьому її обширі, а політичне управління – це управління суспільством за рахунок ідей, ідеології, політики, це – політологічна ознака, фактор державного управління. Вочевидь, що діалектика взаємин обох феноменів і надалі викликатиме ще більший науково-прикладний інтерес. Зокрема, все більше поширюється думка про те, що ідеологічний складник державного управління в постіндустріальному суспільстві суттєво зменшується, а на перший план виходить науково-технологічний, інформаційний. З часом, можливо, вдасться визначити більш точно, так це чи ні.

У контексті вищевикладеного наведемо яскраву думку російських управлінців А. Гладишева, В. Іванова і В. Патрушева, які досить різко пишуть: «Доленосна помилка сучасної російської політики полягає в тому, що все зводиться до захоплення влади. Між тим суть політичного керівництва за наявності влади – управління суспільними справами, залучення до цього всього суспільства, його громадських інститутів і всіх громадян, делегуючи їм владні функції, ресурси і разом з ними розвиваючи самодіяльність, самоуправління людей, організуючи роботу суспільства на шляху соціального прогресу» [7, с. 3]. Ця думка виглядає досить переконливою.

За всієї популярності, актуальності такої проблематики малодослідженими залишаються питання подальшого розвитку демократії як однієї з базових засад державного управління і домінуючої у XXI столітті форми політичного устрою великої кількості провідних, найбільш розвинутих країн світу. Цій проблематиці присвячено багато праць таких провідних зарубіжних дослідників, як Зб. Бжезинський, Дж. Гелбрейт, Ф. Закарія, Г. Кіссінджер, Д. Сорос, Є Тофорлер, С. Хантингтон, А. Негрі, А. Єтціоні, А. Арін, А. Калганов, А. Дугін, А. Панарін, а в сучасній Україні – В. Андрушенко, О. Бабкіна, С. Білошицький, В. Ису Раєвский, О. Зайчик, О. Копиленко, М. Михальченко, Н. Оніщенко і багато інших. Кількість спеціальних публікацій з такої проблематики досить потужно зростає, однак більш-менш усталених точок зору, прогнозів розвитку демократії не меншає. З одного боку, ліберальна точка зору все більше стає базисом суспільно-політичного розвитку країн, а, з іншого, виникає багато об'єктивних викликів такій демократії, що потребують відповіді на питання: якою буде її доля у майбутньому? Так, український політолог С. Білошицький у своїй фундаментальній монографії «Либеральная демократия в XXI столетии: ресурсы, вызовы, перспективы» [2] (російською мовою) до викликів ліберальної демократії відносить внутрішньосистемні й зовнішні фактори. Серед внутрішніх системних факторів він насамперед виділяє державно-правовий аспект як «наростання невідповідності між темпами ускладнення соціальної структури суспільства і спроможністю людини їх усвідомлювати, надзвичайне ускладнення систем управління суспільством, розростання правової системи шляхом легітимності існуючих форм влади і державності» [Там само, с. 14]. Простіше: ліберальна демократія в ідеалі, на думку окремих вчених, не поліпшує, не спрощує життя людини, але вимагає від неї надто більшої розвинутості, здібностей і спроможності продуктивно жити в сучасному суспільстві, брати участь у регулюванні його існування. Більш інтенсивний розвиток людини перш за все потрібен тому, що саме вона значною мірою стає суб'єктом управління справами держави, життям суспільства. Тут є немало і досить скептичних прогнозів щодо майбутнього суспільного розвитку, що великою мірою зумовлене ліберальною демократією. Так російський дослідник соціальних процесів В. Цаплін із сумом зазначає: «Сьогодення не може допомогти передбачити особливості соціального облаштування суспільства майбутнього: форми власності і механізми та принципи розподілу матеріальних благ, інститути влади, ціннісні й ідеологічні пріоритети, способи врегулювання конфліктів, особливості міжособистісних зв'язків і відносин між статями, принципи освіти і виховання підростаючого покоління, форми виробничих відносин, наукового і гума-

нітарного розвитку, мораль, звичаї і т. ін. і т. ін.» [12, с. 18].

У даному випадку гостро постають питання про прогнозування в практиці державного управління. Нині вже недостатньо колишніх, цікавих наукових прогнозів суспільного розвитку, які робили Ю. Дрогобич, П.–С. Лаплас, Я. Бернуллі, Ш. Монтеск'є, А. де Токвіль, Г. Уеллс, К. Маркс чи багато інших філософів, соціологів минулого часу. «Нині, – зазначає відомий український політолог В. Горбатенко, – більшість політичних процесів мають амбівалентний, асинхронний, гібридний характер. Це перетворює політичне прогнозування на складний технологічний процес, який повинен ураховувати велику кількість суперечливих чинників функціонування складних соціальних систем. І все ж мусимо пам'ятати застереження М. Булгакова: для управління необхідно мати точний план на довготривалу перспективу» [3, с. 5]. Отже, робимо акцент на тому, що наукове осмислення реальних суспільних, державотворчих процесів, їх глибоке наукове прогнозування постає сьогодні як ще одна реальна потреба модернізації державного управління, від чого залежить майбутнє країн (держав) суспільств (соціумів). Загалом, соціальному політичному прогнозу мають піддаватися більшість державних рішень, що приймаються на загальнонаціональному рівні.

Сучасні країни і суспільства функціонують і розвиваються за умов як діалектичного взаємозв'язку влади і громадськості (громадянського суспільства), так і за наявності певного, а часто і досить помітного протистояння держави і альтернативних їй центрів влади. Це стосується партійного будівництва, опозиції, антидержавних рухів кланово-корпоративних об'єднань, груп інтересів тощо. У політологічному і соціологічному плані ця проблематика нині помітніше розробляється в науці державного управління. У даному випадку на перше місце виступає комплекс проблем, пов'язаних із громадянським суспільством, яке у багатьох випадках не є спільником, союзником держави у вирішенні проблем людини, суспільства. З цього приводу український політик В. Медведчук зазначає: «Не все гаразд із суспільством, яке не спроможне сприяти реалізації інтересів громадян, захищати у разі потреби їхні права, контролювати дії державної влади, охороняти права і свободи, вільно інформувати країну та світ про ті процеси, що відбуваються всередині країни, сприяти міжетнічній та міжконфесійній толерантності, компетентно і фахово діяти на рівні незалежних експертиз, об'єднуватися у разі виникнення загрози суспільним інтересам як на місцевому, так і на загальнонаціональному рівнях» [6, с. 5]. Це спостереження стосується не лише сучасного українського, але й інших суспільств.

Серед численних проблем, що стосуються не тільки суті, історичної ґенези, громадянського суспільства, його взаємин із державою, на перші місця за актуальністю наукового розгляду виступають також проблеми прав і свобод людини та їх захисту в державі; верховенства права та демократії; ролі, значення та врахування громадської думки під час прийняття та реалізації державно-управлінських рішень та інші [5, с. 9].

Підкреслимо тут ту обставину, що оскільки громадянське суспільство не може все ж існувати без сильних державних структур (вважаємо, і державної влади), бо потребує відповідної державно-правової регламентації, воно водночас не може існувати і реально впливати на державотворчі процеси без певної власної автономії. Отже, теорія і практика державного управління мають шукати відповідь на питання: якою ж оптимально має бути модель співпраці держави і громадянського суспільства з тим, аби максимально сталою, розвинутою була держава (країна), і водночас високий рівень мали самоврядні, самоуправлінські засади життя людини (громадянина), великих людських груп, врешті – суспільств.

Висновки і пропозиції. У теорії і методології наукового дослідження феномену «державне управління» маємо дотримуватися декількох підходів, основними з яких є концептуальний (розроблення концепції, моделі, дослідження, його логіки, послідовності, спрямованості; аспектний підхід – вибір і визначення окремих аспектів (сторін) об'єкта дослідження); системний підхід (вибір максимально важливих і необхідних аспектів дослідження, з виділенням найсуттєвіших і другорядних його ознак). У даній статті автор передусім спробував йти шляхом системного підходу, намагаючись окреслити ті аспекти феномену «державне управління», що потребують більш поглибленого й предметного розгляду. Щодо окремих методологічних принципів наукового дослідження державного управління як складного, багатоаспектного соціального явища, то до них відносимо: об'єктивність, історизм, соціальний підхід насамперед.

Список використаної літератури:

1. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учебное пособие. Москва : ОАО «НПО» Экономика, 2000. 302 с.
2. Белошицкий С.В. Либеральная демократия в XXI столетии: ресурсы, вызовы, перспективы. Хмельницкий, 2012. 944 с.
3. Горбатенко В. Футурологія і політика : монографія. Київ : Академвидав, 2019. 288 с.
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук. ред. колегія: В.М. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1: Теорія державного управління наук ; ред. колегія: В.М. Князєв (співголова) та ін. 2011. 748 с.
5. Корнієвський О.А. Становлення і розвиток державності та громадянського суспільства в Україні : навч. посіб. Чернігів : Освітній центр, 2015. 260 с.
6. Медведчук В.В. Громадянське суспільство: Український вибір : моногр. Київ : Логос, 2012. 568 с.
7. Основы социального управления : учебное пособие / А.Г. Гладышев и др. ; под. ред. В.Н. Иванова. Москва : Высш. Школа, 2001. 271 с.
8. Сурмин Ю.П., Бидзюра И.П. Учебник для ученого. Методология и логика научного исследования : учебник. Киев : ДП «Прінт Сервіс», 2014. 848 с.
9. Тімашова В.М. Політична сфера транзитного суспільства: стан розробки проблеми та еволюційні тенденції : монографія. Київ : Друкарський двір Олега Федорова, 2017. 360 с.
10. Туленков М.В., Шайгородський Ю.Ж. Політичне управління в сучасному суспільстві : монографія. Київ : Вид-во «Центр соціальних комунікацій», 2011. 218 с.
11. Халипов В.Ф. Власть: Кратологический словарь. Москва : Республика, 1997. 431 с.
12. Цаплин В. Странная цивилизация. Москва : Астрель; АСТ, 2006. 640 с.

Shinkovich A. V. Scientific discourse of problems of theoretical analysis of the phenomenon of public administration

The 21st century is characterized by an unprecedented change in the basic foundations of human life, caused by such complex and ambiguous generally civilized processes as globalization, integration, informatization, democratization, etc. At the same time, most countries (states) are radically transformed, relations between the state (state power) and civil society are fundamentally changing, and public administration is decentralized and democratized as a specific, complex form of social governance. These and other processes have radically influenced the transformation of public administration, which is increasingly becoming a democratic, liberalized, centric person. Along with the phenomenon of "public administration", the notion of "public administration", "public governance" is increasingly appearing in the specialized scientific literature as an attempt to explain the nature and peculiarities of the relationship between the state (state government) and society (civil society).

Increasingly insufficiently worked out and theoretically clarified problems arise with the explanation of such problems as separation of powers and distribution of powers (subsidiarity), use of the system of checks and balances in the separation of powers, centralization and democratization of public administration. In the methodology of the study of the phenomenon of public administration, its nature, character and features, the author considered it necessary to adhere to several conceptual approaches, among which the first should be distinguished conceptual, aspect, and systematic approaches. The conceptual approach is based on theories of the concept, models related to the object of study, the logic, consistency and focus of analysis, which optimizes the process of cognition. This is a complex but necessary way of scientific research. We used the Aspect Approach to isolate, to take into account, the noticeable, most significant aspects (aspects) of the object of scientific consideration. It is related to the relevant comparative process. The systematic approach, which, in fact, was dominant, made it possible to select the most fundamental. The most important and necessary aspects of the phenomenon under study. In addition, in analyzing the phenomenon, "public administration" inherent in transformational changes, had to adhere to the following basic methodological principles:

a) The principle of objectivity (establishing and taking into account the objective laws that transform modern government);

b) The principle of historicism (the study of the genesis of public administration should be carried out in its historical retrospection, now - the conditions of existence of countries and societies in the post-industrial era);

c) The principle of social approach (public administration is a specific type of social governance, designed to realize the interests and protect the rights and freedoms of citizens.) Since the breadth of scientific issues related to the state, modern transformations of public administration (its systems, models) does not allow with some optimism to consider them in a small article, the author tried to highlight and focus on the following aspects: a) the formation of political systems of modern soci-

eties under the rational implementation of the principle of su vicariousness, the use of checks and balances; b) issues related to the relationship between public and political government; c) problems of relations between state power and civil society as a basic basis of people's self-government; d) the role, importance and place in the system of state administration of liberal democracy and social prognosis, futurology.

Key words: *public administration, political management, research methodology and principles, democracy, subsidiarity, civil society.*

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 321.013
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.1.5

І. М. Безена
кандидат філософських наук,
завідувач кафедри соціально-гуманітарної освіти
КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради

СУЧАСНА ДЕРЖАВНА ЕТНОКУЛЬТУРНА ПОЛІТИКА: МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО РІВНЯ У ПРОЦЕСАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена дослідженню нових реалій сучасної державної етнокультурної політики в Україні. В окреслених суспільних процесах особливе місце належить людині, яка становить основу суспільства і, відповідно, розуміє власну цілісність та самобутню ідентичність: національну, етнічну, культурну, релігійну тощо. Особистість, виконуючи різні соціальні ролі, проявляє багатогранні людські гуманістичні якості та дотримується ціннісних основ демократичного суспільства. Саме особистісна ідентичність, у різних її проявах, дозволяє формувати власні відносини з оточуючим світом і визначати свою особливу модель соціального місця, цінностей, ідеалів, потреб і життєвих планів тощо.

У дослідженні проаналізовано окремі аспекти нормативної бази та розкрито змістове тлумачення ключових понять окресленої проблеми. На практичних результатах реалізації реформи публічної системи України по Дніпропетровському регіону розкрито нові стратегії і тенденції в ході реалізації державної політики у сфері етнокультурних відносин. У сучасних умовах України актуалізується питання про дослідження особливостей державної політики, направленої на розвиток гнучкої суспільної системи (публічної та регіональної політики, освіти, культури), діяльності регіональної влади в процесах, які спрямовано на формування власної ідентичності та етнокультурної належності. Державна політика у сфері етнокультурного розвитку країни, її формування і реалізація обов'язково мають базуватися на загальноціннісних суспільних принципах демократії, законності, гуманізму, публічності, науковості тощо. На сучасному етапі розвитку України виявилась потреба у визначенні ефективності державної етнокультурної політики, яка пов'язана із системною спроможністю інституцій державної служби та адміністрування забезпечувати її вироблення і реалізацію. Назріла необхідність в уточненні концепції представлення етнокультурних інтересів в органах державного управління та механізмів їх практичного урахування.

За результатами дослідження встановлено, що від рівня роботи регіональної влади та громадського активу різних етнокультур, яка направлена на розвиток території, залежить розв'язання соціально-економічних проблем, створення інвестиційної привабливості та поступ у процесах змін пріоритетів громади, направлених на створення сприятливого середовища для громадян. Висновком є теза, що без залучення та активної дієвої підтримки громадян щодо реалізації інфраструктурних проектів у населених пунктах громади позитивні зрушення можуть не реалізуватися. Стратегії розвитку території потребують активності і професійності всіх учасників процесів планування та організаційної діяльності. Послідовні дії учасників діяльності впливають на становлення толерантної і успішної громади, яка реалізує інфраструктурні проекти, направлені на позитивні зрушення, добробут та мир.

Ключові слова: *державна політика, етнополітика, територіальна громада, повноваження представницьких органів, самоорганізація населення.*

© Безена І. М., 2020

Постановка проблеми. Сучасна Україна перебуває в складних змістових процесах трансформації суспільного життя, які направлено на розширення демократизації та децентралізації публічної системи організації влади і підвищення рівня статусу громадянина. Адже для вирішення складних суспільних суперечностей потрібна злагоджена робота публічної влади в консолідації зусиль центрального і регіонального рівня на чутливу тему етносоціальної, національної, культурної та релігійної політики, яка направлена на єдність нації. Ігнорування окреслених питань може призвести до загострення ситуації в державі, регіонах та розбалансування суспільної ситуації. Це визначає важливість залучення до суспільних справ представників різних за ідентичністю етнокультурних груп населення, ефективної міжкультурної взаємодії та толерантного сприйняття етнічних відмінностей в інших людях. На визначені напрями сьогодні зорієнтована державна етнокультурна політика, яка визначає стратегії, розмежовує повноваження органів публічної влади, починаючи від центрального до регіонального рівня як системи культури і освіти.

Сучасна державна політика визначена стратегією європейської перспективи, яка окреслює потребу в нових пріоритетах державної етнокультурної політики. Ці питання визначають основу пріоритетів: всебічне залучення громадян до загальносвітових тенденцій етнокультури та її урівноваження з перспективами суспільно-політичного розвитку держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окреслена наукова проблема має своє коло дослідників: О. Антонюк, В. Євтух, І. Іванченко, І. Кресіна, І. Курас, О. Майборода, П. Надолішний, В. Наулко, М. Обушний, М. Панчук, В. Панібудьласка, В. Ребкал, В. Скуратівський, В. Трощинський, Б. Чирко, М. Шульга та ін. В їхніх наукових роботах висвітлюються процеси національного життя українського полікультурного суспільства.

Державно-управлінські аспекти досліджували В. Луговий, В. Князєв, Н. Нижник та ін. Але в окресленому полі проблеми актуалізується дослідження питань теорії та практики реалізації державної політики на регіональному рівні в процесі сучасної демократизації та децентралізації.

Мета статті – здійснити окремі концептуальні дослідження сучасної державної етнокультурної політики та загальні механізми її реалізації на регіональному рівні в процесах демократизації і децентралізації. Методи дослідження: аналіз теоретичних і практичних джерел за темою статті, узагальнення тенденцій та синтез ідей і практик регіонального рівня.

Виклад основного матеріалу. У сучасному цивілізованому світі актуалізується проблема оцінки конструктивної ролі національної культури та її впливу на соціально-економічний розвиток держави. Саме через соціально-культурний чинник проходять впливи на всі змістові напрями національної політики й економіки: мас-медіа, туристично-рекреаційну індустрію, творчу сферу (кіно, театр), освіту, публічне управління тощо. Світові позитивні приклади свідчать, що процвітання в більшості успішних країн відбувається саме через використання полікультурного потенціалу та економічних чинників, ефективну інтеграцію традиційної багатоукладної етнокультурної галузі та історичної спадщини.

Вищеокреслені тенденції визначають сучасні виклики щодо практичних механізмів здійснення політичної і адміністративної реформи з урахуванням: об'єднавчих етнокультурних факторів різних територій/регіонів держави; розширення процесів реалізації державної політики в етнонаціональній сфері; гнучкості державних регулюючих процесів етнокультурного розвитку; різнорівневих комунікативних процесів поліетнічних взаємовідносин в умовах поглиблення демократії. Національні дослідники окреслили основну проблему державної міжнаціональної політики та управлінських впливів на її сутнісні процеси, які мають тенденції непослідовності й несистемності, про що свідчать періодичні політичні кризи держави, котрі проявляються в маніпулятивному регіоналізмі, сепаратизмі, міжконфесійних протистояннях тощо.

Американський дослідник Тімоті Снайдер відмічає, що «держава руйнується так само, як і твориться, і спосіб її знищення часто визначає національні ідеї наступного покоління» [1, с. 19]. Адже досягнення незалежності, безперечно, є надзвичайним успіхом, який став першим кроком у тривалих структурних змінах у суспільстві, які сприяли розбудові сучасної державної системи, демократичних інститутів та налагодження широких комунікацій із зовнішнім світом, підвищенню суспільно-політичної консолідації суспільства від центру до регіонів.

Р. Шпорлюк відмічає, що «просування України шляхом побудови культурно розмаїтого громадянського суспільства чималою мірою залежить від лояльності російського елемента,

особливо від здатності влади запобігати політизації його як етнічної меншини» [2, с. 528]. Сучасна сутність державної етнокультурної політики в регіоні полягає в сприянні відродженню етнічної самосвідомості людини, збереженню духовної і матеріальної культури етносів, розвитку їхньої національної, культурної, мовної та релігійної самобутності, в забезпеченні інформаційних, культурних, освітніх потреб особистості, формуванні передумов для долучення всіх етнографічних культур у толерантному і духовному житті українського суспільства.

Дослідник К. Червеняк відмічає: «загрози становлять політизація етнічності й прояви етнічного радикалізму (конфлікти, сепаратизм чи іредентизм)» [3, с. 11]. Саме окреслена проблема загострює значення процесів реалізації етнонаціональної державної політики на регіональному рівні з метою формування громадянського суспільства, яке має риси толерантності, терпимості й демократичності.

В окреслених контекстах особливого значення набуває проблема дотримання спеціальних принципів, а саме таких, як: розуміння полікультурності територій, самоцінності етнічних культур, єдності прав та обов'язків громадян та їхніх спільнот у задоволенні етнокультурних інтересів; орієнтація носіїв етнокультури на загальнолюдські духовні цінності; сприяння розвитку етнічної та національної ідентичності людини; державна підтримка етнокультурного і мовного розмаїття; підтримка етнокультурної творчості та народних промислів; формування етнокультурної толерантності й терпимості тощо.

В організаційно-функціональній структурі сучасної державної етнокультурної політики України можна визначити три її рівні: *вищий* – Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України; *центральний* – центральні органи виконавчої влади; *регіональний* – органи влади Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування. На центральному і регіональному рівнях створено розгалужену мережу підвідомчих установ, громадських організацій і закладів культури. Автор підтримує думку окремих дослідників, що інституційні механізми публічного управління можна «розглядати як сукупність взаємозв'язків між формальними і неформальними інститутами» [4, с. 105].

На основі результатів дослідження регіональних особливостей України автор визначає основні чинники, що впливають на становлення сфери духовно-культурного життя різних регіонів та територій. Так, ми визначили думку, що, розширивши спектр регіонального рівня у дослідженні системо-утворюючих факторів (етнічний, історичний, соціокультурний, культурно-освітній), можна окреслити спільні тенденції через аналіз стану за такими етноознаками: традиційна національна культура, мова, освіта, наука, релігія, світоглядні аспекти, традиції тощо.

З огляду на процеси децентралізації і підвищення значення регіоналізації в суспільно-політичному та етнокультурному житті відзначаємо, що культурно-освітній фактор постає як один із ключових у толерантному і багатонаціональному суспільстві. В регіонах України кожне етнокультурне середовище – це адміністративна територія, яка особлива і відрізняється від інших територій за різноманітністю культурних ознак, що відзначаються загальною сукупністю та інтенсивністю взаємопов'язаних етнічних елементів комунікації у соціумі громади міста/села.

Проведене нами дослідження з етнокультурного життя різних регіонів Дніпропетровщини, відповідно, надало змогу виявити його поліфонічність та багатогранність. Встановлено, що етнокультурний розвиток регіону залежить від рівня соціального розвитку громади, державної політики, направленої на сприяння утвердженню в суспільстві толерантності й поваги до іншої культури, історії, мови, традицій різних етносів та збереження інтегруючої ролі української національної культури. Національне суспільство має всі можливості успішно розвиватися лише за умови єдності й наявності достатніх внутрішніх можливостей регіонів. А внутрішні потенціали визначаються рівнем державної підтримки їхньої культурної різноманітності, базуючись на принципах єдності, самодостатності, рівноправності, гармонізації соціальних відносин, а також за умови недопущення рецидивів протистояння або екстремізму.

Таким чином, одним з актуальних завдань державної влади та соціальних інституцій на сучасному етапі реформування публічних інституцій є формування і проведення якісно нової державної регіональної політики. Хабермас Ю. (Habermas, Jürgen) висловлює думку, що «масова демократія <…> знаходиться в кінці розвитку, <…> національна держава відповідає важливим передумовам для успіху демократичного самоуправління суспільства» «комунікативної дії» [5, с. 109].

Узагальнюючи окреслене, ми можемо визначити шість сталих етнокультурних тенденцій у регіонах України: *по-перше*, пробудження відчуття національної гідності та свідомості; *по-друге,* зростання комунікативного сприйняття творчих сил своїх етносів; *по-третє*, відродження аматорського художнього руху, створення професійних театрів і мистецьких колективів національних меншин; *по-четверте*, розвиток мережі національних шкіл, класів і груп у закладах освіти; *по-п'яте*, розвиток у ЗМІ (телебачення, радіо, Інтернет та друковані газети) інформаційних блоків мовами національних меншин; *по-шосте*, створення умов для етнокультурних центрів, які стають осередками і громадськими інституціями суспільства в етнокультурних процесах.

Регіональний аспект державної політики в етнонаціональній сфері потребує всебічних досліджень у контекстах трансформаційних процесів у національному просторі. Дослідниця А. Леонова визначає, що державна регіональна політика включає у свій спектр не тільки соціально-економічний, а й «етнонаціональний, етнокультурний розвиток країни», а також тісно пов'язана з процесами здійснення адміністративної реформи та вдосконаленням адміністративно-територіального устрою [6, с. 11]. Важливою особливістю концепції демократизації культури постає європейське розуміння питання визнання права людини як суб'єкта культури не лише на «доступ до культури», а й до участі в процесах формування та реалізації культурної політики на регіональному рівні.

На думку дослідниці Леонової А. та автора, в окреслених умовах вагоме значення набувають: *по-перше*, проблема вивчення принципів формування ефективної культурної політики, яка б надала можливість активізувати потужний культуро-творчий потенціал різнобарвної нації; *по-друге*, формування цілісного національного культурного простору, що стає запорукою сталого суспільного розвитку модерної, європейської України; *по-третє*, модернізований державний протекціонізм, що надає можливість зберігати стабільну присутність та сталий розвиток різного національного культурного продукту як єдиного цілого; *по-четверте*, подолання декларативності та відірваності від конкретних дій держави за зазначеними напрямами, забезпечення безперешкодного об'єктивного покращення стану функціонування сфери та умов розвитку української культури загалом; *по-п'яте*, подолання антропологічної кризи сучасної людини, пов'язаної з руйнуванням людського в людині, трансформаціями в її природі й духовному світі, через нову культуру, яка надає можливість урівноважити тенденції формування сталого цифрового середовища для освіченої людини; *по-шосте*, пожвавлення культурної діяльності, що сприяє сталому економічному розвитку країни, а багатоканальний характер фінансування та інвестицій у сферу культури має позитивний соціально-економічний результат на загальне благо суспільства; *по-сьоме*, культурна багатоманітність на основі рівноцінності кожної етнонаціональної культури, результати їхньої творчості складають багатство цивілізаційної культури та стають основою мирного співіснування суспільства в цілому [6, с. 11].

За даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року на території України проживали представники 130 національностей і народностей; зафіксовано етнографічні групи українського національного етносу: бойки, гуцули, лемки, литвини, поліщуки, русини, які разом становлять внутрішню субкультурну варіативність української культури. Сучасне українське суспільство складається з автохтонного корінного етносу, представників етнічних меншин й етнічних груп, котрі через різні історичні обставини потрапили на нашу землю. За національним складом населення України розподіляється за такими показниками: переважна більшість українців, чисельність яких становила 37 541,7 тис. осіб, або 77,8% від загальної кількості населення; друге місце за чисельністю посідали росіяни, їх кількість порівняно з попереднім переписом 1989 року зменшилася на 26,6% і нараховувала на дату перепису 8334,1 тис. осіб та становила 17,3%. Для осмислення етнопроцесів актуальні дані найбільш численних національностей по Дніпропетровській області за результатами Всеукраїнського перепису 2001 року [7] (табл. 1).

Одним із ключових аспектів Всеукраїнського перепису у 2001 році постало питання про мовний склад населення в Україні та регіонах. Так, за даними перепису громадян можна розподілити за такими відомостями: українську мову вважали рідною 67,5% респондентів та 21% вказали російську мову як рідну. Відповідно, російську мову визначили як рідну 29,6% населення. Частка інших мов, які були вказані за рідну, становила 2,9%. Мову своєї національ-

ності вважали рідною 85,2% етнічних українців і 95,9% росіян. Найбільш схильні вважати рідною мовою мову своєї національності росіяни, угорці, кримські татари і румуни. Найменш схильні вважати рідною мовою євреї, греки, поляки і білоруси [7].

Дніпропетровську область традиційно відносять до регіону з етнічною однорідністю, оскільки тут проживають 79,3% українців та 17,6% росіян. Тому основна діяльність регіональних органів влади в налагоджені співпраці з етнонаціональними групами вибудовується, виходячи з етнічного поділу і мовної традиції. Адже формування громадянського суспільства передбачає тісну співпрацю і стійкі взаємовідносини в комунікативному полі, які у свою чергу створюють передумови до миру та порозуміння в соціально-економічному векторі регіону.

Дніпропетровська облдержадміністрація в роботі керується Конституцією України, Законами України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо та забезпечує виконання таких завдань: 1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня; 2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян; 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їхнього національно-культурного розвитку тощо. Одним із розповсюджених механізмів взаємодії між органами влади та громадськими організаціями є діяльність консультативно-дорадчих органів відповідного спрямування. Додатковим ресурсом у державних механізмах співпраці в контексті «влада–громадські етнонаціональні організації» є допомога громадським організаціям (консультування, культурно-освітня робота, етнофольклорні свята і популяризація досягнень народних майстрів, сприяння співпраці зі ЗМІ та іншими інфоресурсами, освітні тренінги та проекти формування толерантності тощо).

Відповідно до законодавства України при регіональних органах влади створюються і діють суспільні інституції: громадська рада при облдержадміністрації; координаційна рада сприяння розвитку громадянського суспільства при облдержадміністрації; в структурі облдержадміністрації працюють підрозділи, які виконують окремі повноваження з етнонаціональної державної політики в регіоні (департаменти: інформаційної діяльності і комунікації з громадськістю; культури, національностей та релігій; освіти і науки; соціального захисту населення; молоді і спорту; служба у справах дітей тощо) [8; 9; 10]. Регіональний орган державної влади проводить спільно з органом місцевого самоврядування – обласною радою – заходи з реалізації низки обласних програм, які сприяють реалізації державної політики, направленої на консолідацію українського суспільства всіх етнонаціональних груп.

Таблиця 1

Область	Кількість осіб, тис.	Кількість наявного населення, %		2001 у % до 1989
		2001	1989	
Дніпропетровська	3561.2	100.0	100.0	92.0
українці	2825.8	79.3	71.6	102.0
росіяни	627.5	17.6	24.2	67.1
білоруси	29.5	0.8	1.3	59.6
євреї	13.7	0.4	1.3	27.5
вірмени	10.6	0.3	0.1	у 2.2 р.б.
азербайджанці	5.6	0.2	0.16	93.9
молдавани	4.4	0.12	0.17	66.3
цигани	4.1	0.11	0.11	100.1
татари	3.8	0.11	0.15	68.0
німці	3.8	0.11	0.17	59.0
грузини	2.8	0.08	0.05	у 1.4 р.б.
болгари	2.3	0.06	0.07	82.8
корейці	1.4	0.04	0.03	113.6
узбеки	1.4	0.04	0.04	78.9
греки	1.1	0.03	0.04	75.3
Інші національності	15.4	0.43	0.1	78.0

У регіоні діють численні громадські організації, які об'єднують громадян і окреслюють свою самоідентичність за етнічно-національною ознакою. У головному управлінні юстиції в Дніпропетровській області зареєстровано близько 60 об'єднань етнонаціонального спектру діяльності, які представляють етнонаціональні групи українців, євреїв, росіян, греків, вірмен, азербайджанців, грузин, циган, поляків тощо [11]. Тому публічна влада регіону, реалізуючи державну політику, знаходить шляхи конструктивної співпраці з окресленими інституціями національної культури, освіти та розвиває співдружність різних етносів.

Дослідники А.В. Меляков, О.В. Кулініч відмічають, що «ефективним інструментом виховання громадянської толерантності та поваги до національних відмінностей традиційно вважається система освіти» [12, с. 11]. В цьому контексті необхідно відзначити, що інститути громадянського суспільства мають стати партнером держави у справі національно-культурного розвитку всіх етнічних спільнот, який буде створювати передумови для утвердження миру і злагоди у національному суспільстві. Відповідно, особливе місце має займати освітнє середовище, яке формується, розвивається і трансформується під суспільні запити. Верховна Рада України визначила основні завдання МОН з таких питань: упровадження в систему освіти принципів виховання міжетнічної та міжконфесійної толерантності в Україні; сприяння розвитку мережі закладів освіти з навчанням мовами національних меншин, їх кадровому і навчально-методичному забезпеченню; вдосконалення процесу вивчення державної мови в закладах з навчанням мовами національних меншин України; налагодження роботи державних курсів (на безоплатній основі) з вивчення української мови для етнічних груп, які сформувалися внаслідок міграційних процесів тощо [13]. В окреслених питаннях виникла проблема імплементації статті 7 Закону України «Про освіту», її вирішення мають толерантно й активно врегулювати регіональні органи публічної влади та місцевого самоврядування у співпраці з національними меншинами громад.

Концепція «Нова українська школа» окреслила практичні шляхи на трансформацію змісту освітнього середовища, який сприятиме створенню умов для дитини в самостійному осмисленні, розвитку та формуванні гуманістичного в людині, становлення етнонаціональної толерантності до іншої особистості. Зроблено спробу запровадити нову навчальну дисципліну «Громадянська освіта», окремі лінії у змісті інших гуманітарних дисциплін, в яких проходять концепти ідентичності, етнокультури і формування культури взаємин представників різних етнонаціональних груп [14]. Відповідно, в сучасному національному середовищі акцентовано увагу на таку потребу, а саме необхідно поєднувати освіту і виховання в контекстах формування культури громадянського суспільства єдності і демократії, сприяти розвитку «організаційних ідей та практик провідників діяльності громади» [15, с. 201; 16]. Тому очевидним є питання про наскрізне національно-патріотичне виховання молоді, починаючи з початкової школи.

Тож попереду часи, які мають створити змістовні передумови для поглиблення консолідації діяльності публічної влади та етнонаціональних груп суспільства, яка призведе до всебічно розвиненого й успішного суспільства та особистості.

Висновки і пропозиції. Здійснений аналіз дає змогу дійти таких висновків:

Органи публічної влади центрального та регіонального рівнів мають забезпечувати дотримання прав і свобод громадян та етнонаціональних інституцій, створювати сприятливі умови реалізації політики на регіональному рівні на основі: взаємодії всіх суб'єктів соціокультурного простору України; реалізації демократизації та децентралізації через визнання етнокультури українського народу як політичної нації і важливої сфери національних інтересів; долучення всіх суб'єктів українського суспільства до процесів творення національної культурної самобутності, що відповідає єдності через різноманіття.

Для здійснення успішної етнокультурної політики саме держава та регіональні органи влади мають керуватися такими пріоритетами, як: 1) створення сприятливого і вільного доступу громадян до етнокультури та процесу реалізації культурної політики; 2) визначення стратегій економічного розвитку України; 3) відновлення і популяризація культурної самобутності української нації та подальше її формування в системі європейських ціннісних етнічних координат; 4) сприяння розвитку культур національних меншин і регіональної субкультурної багатоманітності України тощо.

Нами визначено проблематику подальших розвідок з окресленого питання дотримання прав громадян у розвитку національної ідентичності та осмислення процесів в освітній системі.

Список використаної літератури:

1. Снайдер Т. Перетворення націй. Польща, Україна, Литва, Білорусь. (1569–1999) ; пер. з англ., Вид. 3-е. Київ : ДУХ І ЛІТЕРА, 2017. 464 с.
2. Шпорлюк Р. Формування модерних націй. Україна – Росія –Польща ; пер. з анг. Г. Касьнова та ін. Вид. друге. Київ : ДУХ І ЛІТЕРА. 2016. 552 с.
3. Червеняк К.Т. Вплив етнонаціонального фактора на суспільно-політичні процеси в Україні : автореф. дис. … кандидата політичних наук. Львів, 2019. С. 21. URL: https://www.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/01/aref_cherveniak.pdf.
4. Підбережник Н. Інституційний механізм публічного управління у сфері етнополітичних відносин в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2017. № 4 (35). С. 104–112. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-4/doc/2/05.pdf
5. Хабермас Ю. Постанциональная констелляция и будущее демократии. *Логос*. 2003. №4–5 (39). С. 105–152. URL: https://library.fes.de/pdf-files/akademie/online/50332.pdf ; URL: https://www.ruthenia.ru/logos/number/39/09.pdf
6. Леонова А.О. Державна етнокультурна політика в Україні на сучасному етапі: механізми формування і реалізації : автореф. дис. … доктора політичних наук. Київ, 2005. С. 27. URL: www.irbis-nbuv.gov.ua›irbis_nbuv›cgiirbis_64
7. Про кількість і склад населення України за підсумками Всеукраїнського перепису населення, 2001 рік / Державний комітет статистики України. URL: http://2001.ukrcensus.gov.ua/results/general/nationality/
8. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». 2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80
9. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 року № 996. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF/print.
10. Про затвердження Положення про громадську раду при Дніпропетровській обласній державній адміністрації : Розпорядження голови облдержадміністрації від 01.06.2018 р. № Р-308/0/3-18. URL: https://adm.dp.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/rozporjadjenna_grom-rada.pdf
11. Реєстр громадських організацій Дніпропетровської області. *Головне управління юстиції в Дніпропетровській області – сайт.* URL: http://obljust.gov.ua/index.php?page_name=253.html.
12. Меляков А.В., Кулініч О.В. Практика реалізації державної етнонаціональної політики: регіональні особливості. *Університетські наукові записки.* 2018. № 66. С. 190–199. URL: http://www.univer.km.ua/visnyk/1772.pdf
13. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Роль, значення та вплив громадянського суспільства на формування етнонаціональної політики єдності в Україні». 2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/824-19.
14. Програма інтегрованого курсу для 10 класу загальноосвітніх навчальних закладів «Громадянська освіта», затверджено наказом МОНУ від 23.11.2017 р. № 1407. URL: https://mon.gov.ua/ua/osvita/zagalna-serednya-osvita/navchalni-programi/navchalni-programi-dlya-10-11-klasiv (дата звернення: 20.01.2020).
15. Бородін Є.І., Безена І.М., Марк Е. Генсон про шляхи демократизації та децентралізації публічних інституцій держави. *Публічне управління та митне адміністрування. Науковий збірник.* 2019. № 3 (22). 290 с. URL: http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2019/3/25.pdf.
16. Competences for Democratic Culture. Living together as equals in culturally diverse democratic societies. Council of Europe, 2016. URL: https://rm.coe.int/16806ccc07 (дата звернення: 20.01.2020).

Bezena I. M. Modern public there is politics in the field of national: mechanisms of realization of regional level in the processes of democratization and decentralization in Ukraine

The article is sanctified to research of new realities of modern public there is politics in the field of national in Ukraine. In the outlined public processes, the special place belongs to the man that makes basis of society and accordingly understands own integrity and original identity: national, ethnic, cultural, religious and others like that. Personality that carrying out different social roles shows many-sided human humanistic internalss and adheres to the valued bases of democratic society. Exactly a personality identity, in her different displays, allows to form own relationships with the surrounding world and determine the special model of social place, values, ideals, necessities and vital plans.

In research the separate aspects of normative base are analyzed and semantic interpretation of key concepts is exposed after the outlined problem. On the practical results of realization of reform of the public system of Ukraine on the Dnepropetrovsk region new strategies and tendencies are exposed during realization of public policy in the field of there is politics in the field of national relations. In the modern terms of Ukraine a question becomes actual about research of features of public policy, public system (public and regional politics, education, culture) sent to development of flexible,

activity of regional power in processes that is sent to forming of own identity and there is politics in the field of national belonging. Public policy in the field of national development of country, her forming and realization, necessarily must be based on the valued public principles: to democracy, legality, humanism, publicity, scientific character. On the modern stage of development of Ukraine a requirement was outlined in determination efficiency of public there is politics in the field of national, that is related to system possibility of institutes of government service and administration to provide her making and realization. Coming to a head necessity for clarification of conception of presentation of ethnic cultural interests in the organs of state administration and mechanisms them practical taking into account.

It is set on results research, that from the level of work of regional power and public asset of different ethnic culturals, that is sent to development of territory and, on that the decision of socio-economic problems, creation of investment attractiveness and advancement depend in the processes of changes of priorities of society of sent to creation of favourable environment for citizens. A conclusion is a thesis, that without bringing in and active effective support of citizens to realization of infrastructural projects in the settlements of society, positive changes can be not realized. Strategies of development of territory need activity and professionalness of all participants of planning processes and organizational to activity. The successive actions of participants of activity influence on becoming of tolerant and successful society, that will realize infrastructural projects sent to the positive changes, welfare and world.

Key words: *public policy, there is politics in the field of national, territorial society, plenary powers of representative organs, independent organization of population.*

УДК 351.853
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.1.6

О. М. Болбас
здобувач навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

МЕХАНІЗМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ ЗІ ЗБЕРЕЖЕННЯ І ПУБЛІЧНОГО ВИКОРИСТАННЯ КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ

У статті вдосконалено механізми організації діяльності держави зі збереження і публічного використання культурних цінностей. Зокрема, розроблено загальну схему державного управління діяльністю з формування фондів і організацій, що забезпечують збереження і публічне використання культурних цінностей, яка передбачає наявність таких складників: розроблення і впровадження державної політики у сфері збереження та використання культурних цінностей; розмежування форм власності на культурні цінності; встановлення порядку і правил організації зберігання, комплектування, обліку, збереження і використання культурних цінностей, а також державний контроль і нагляд за дотриманням зазначеного порядку і правил; управління культурними цінностями, включеними до складу державної частини їхніх загальноукраїнських фондів; формування організацій, що забезпечують збереження і використання культурних цінностей; регулювання недержавної частини загальноукраїнських фондів культурних цінностей; державний контроль і нагляд за станом загальноукраїнських фондів культурних цінностей, за зберіганням і використанням віднесених до культурної спадщини народів України бібліотечних фондів і кінофундації; забезпечення доступності культурних цінностей; міжнародне співробітництво; встановлення відповідальності за порушення законодавства про фонди й організації, що забезпечують збереження і публічне використання культурних цінностей. Визначено роль інвентаризації в проведенні державного обліку музейного фонду України. Показано, що подібна інвентаризація повинна документувати результати наукового вивчення й опису музейних предметів і музейних колекцій, а також виконувати охоронну функцію. Стан справ у цьому питанні вимагає створення додаткової захисної системи заходів щодо прихованого маркування музейних цінностей та примусового обов'язкового індивідуального маркування культурних цінностей, що вивозяться за межі України в межах тимчасового вивезення. Запропоновано комплекс заходів щодо поліпшення ситуації, яка склалася в справі державного регулювання у сфері музеїв і музейного фонду України, що полягає у необхідності: здійснення значного обсягу заходів із поліпшення матеріально-технічної бази музеїв в Україні; забезпечення безпеки й умов зберігання музейних предметів і музейних колекцій у музеях; підвищення якості роботи стосовно обліково-зберігальної діяльності музеїв, а також щодо вдосконалення методичного й організаційного забезпечення музеїв; підвищення кваліфікації музейних фахівців у галузі обліку і зберігання музейних предметів і музейних колекцій.

Ключові слова: *діяльність держави, механізми, публічне використання культурних цінностей, музейний фонд України, книжкові пам'ятки, державний статистичний облік.*

Постановка проблеми. Організація державного управління діяльністю з формування фондів і організацій, що забезпечують збереження і публічне використання культурних цінностей, також пов'язана з наданням організаціям культури публічних послуг. Зокрема, цілями створення музеїв в Україні є не тільки зберігання, виявлення і збирання музейних предметів і музейних колекцій, але і їх вивчення і публікація, здійснення просвітницької та освітньої діяльності. Це підтверджує актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання діяльності держави зі збереження і публічного використання культурних цінностей досліджували багато вчених, зокрема, такі: М.М. Богуславський [1], В.В. Гаврилюк [2], О.В. Жукова [3] та інші.

Однак відповідні механізми, які забезпечують підвищення ефективності діяльності дер-

© Болбас О. М., 2020

жави в зазначеній сфері, потребують розроблення та впровадження.

Мета статті. Відповідно, метою роботи є вдосконалення механізмів організації діяльності держави зі збереження і публічного використання культурних цінностей.

Досягнення поставленої мети зумовлює вирішення відповідної низки завдань:

– розробити загальну схему державного управління діяльністю із формування фондів і організацій, що забезпечують збереження і публічне використання культурних цінностей;

– визначити роль інвентаризації в проведенні державного обліку музейного фонду України;

– запропонувати комплекс заходів щодо поліпшення ситуації, яка склалася в справі державного регулювання у сфері музеїв і музейного фонду України.

Виклад основного матеріалу. Державні архіви України надають інформаційні послуги користувачам із державних інформаційних ресурсів безоплатно або за плату, що не покриває в повному розмірі витрати на послуги. Бібліотечна справа сама по собі є організацією бібліотечного, інформаційного та довідково-бібліографічного обслуговування користувачів бібліотек.

Свої особливості має і визначення загального правового статусу організацій, які забезпечують зберігання і публічне використання культурних цінностей. Зокрема, з огляду на різноманіття культурної діяльності законодавче закріплення загального механізму організації культури відсутнє. Правовий статус різного виду організацій культури конкретизується на рівні спеціальних законів, присвячених окремим напрямам культурної діяльності. Організації, що забезпечують зберігання та публічне використання культурних цінностей, володіють специфічною організаційно-правовою формою юридичної особи, якій притаманний своєрідний правовий режим. Організації культури є фактично юридичною особою «не приватного, а публічного права» [1; 4].

Основні характеристики культурних цінностей, поняття і терміни, що використовуються для цілей державного управління діяльністю із формування фондів і організацій, які забезпечують збереження і публічне використання культурних цінностей, що визначається спеціальними галузевими законами, присвячені окремим напрямам культурної діяльності.

Слід зазначити, що правові категорії, які містяться в зазначених джерелах, не мають системності та містять нерозкриті, внутрішньо суперечливі визначення. Спостерігається багаторазовість у визначенні одних і тих же понять, низка термінів має умовний характер.

Основу організації діяльності зі збереження і публічного використання культурних цінностей як національного надбання і культурної спадщини становлять загальноукраїнські бібліотечні, музейні, архівні та інші фонди.

Загальна схема державного управління діяльністю із формування фондів і організацій, що забезпечують збереження і публічне використання культурних цінностей, полягає в такому:

– розроблення і впровадження державної політики у сфері збереження та використання культурних цінностей;

– розмежування форм власності на культурні цінності;

– встановлення порядку і правил організації зберігання, комплектування, обліку, збереження і використання культурних цінностей, а також державний контроль і нагляд за дотриманням зазначеного порядку і правил;

– управління культурними цінностями, включеними до складу державної частини їхніх загальноукраїнських фондів;

– формування організацій, що забезпечують збереження і використання культурних цінностей;

– регулювання недержавної частини загальноукраїнських фондів культурних цінностей;

– державний контроль і нагляд за станом загальноукраїнських фондів культурних цінностей, за зберіганням і використанням віднесених до культурної спадщини народів України бібліотечних фондів і кінофундації;

– забезпечення доступності культурних цінностей;

– міжнародне співробітництво;

– встановлення відповідальності за порушення законодавства про фонди й організації, що забезпечують збереження і публічне використання культурних цінностей [2; 3].

Законодавче регулювання державного управління діяльністю із формування фондів і організацій, що забезпечують збереження і публічне використання культурних цінностей, ґрунтується на обов'язках держави в галузі культури. При цьому недоліки присутні не тільки під час формування правових механізмів накопичення і розвитку фондів культурних цінностей (всеукраїнський бібліотечний фонд), але і під час визначення повноважень і статусу органі-

зацій, які забезпечують збереження і публічне використання культурних цінностей.

Зокрема, необхідно зазначити, що до втрати предметів музейних колекцій призводить плинність кадрів музеїв, а як наслідок цього – низька кваліфікація співробітників і часті передачі колекцій відповідальним зберігачам призводять найчастіше до формального підписання документів щодо прийому-передачі музейних цінностей.

Ціла низка проблем присутня в роботі з організації та забезпечення збереження музейних предметів. Зокрема, площі під зберігання постійно зростаючих колекцій музеїв не відповідають сучасним вимогам, фондосховища перевантажені, у зв'язку з чим потребують значного розширення і модернізації, а також вкрай потребують сучасного спеціалізованого обладнання для зберігання і реставрації культурних цінностей. Оснащеність засобами охоронно-пожежної сигналізації музеїв також не повною мірою відповідає вимогам, що пред'являються до об'єктів цієї категорії охорони. Музеї не досить оснащені технічними засобами протипожежного захисту, не укомплектовані спеціальним обладнанням для фондосховищ і комп'ютерним устаткуванням для ведення обліку; в окремих муніципальних музеях відсутня позавідомча охорона [1; 3].

Складовою частиною державного обліку музейного фонду України є інвентаризація. Вона повинна документувати результати наукового вивчення й опису музейних предметів і музейних колекцій, а також виконувати охоронну функцію. Стан справ у цьому питанні вимагає створення додаткової захисної системи заходів щодо прихованого маркування музейних цінностей і примусового обов'язкового індивідуального маркування культурних цінностей, що вивозяться за межі України у рамах тимчасового вивезення.

Загалом, із метою поліпшення ситуації, що склалася в справі державного регулювання у сфері музеїв і музейного фонду України, необхідними є:

– впровадження значного обсягу заходів із поліпшення матеріально-технічної бази музеїв в Україні;

– забезпечення безпеки й умов зберігання музейних предметів і музейних колекцій у музеях;

– підвищення якості роботи щодо обліково-зберігальної діяльності музеїв, а також щодо вдосконалення методичного й організаційного забезпечення музеїв;

– підвищення кваліфікації музейних фахівців у галузі обліку і зберігання музейних предметів і музейних колекцій [2; 4].

Що стосується книжкових пам'яток, то бібліотека зобов'язана здійснювати їх сумарний та індивідуальний облік. Зокрема, індивідуальний облік кожної книжкової пам'ятки проводиться за допомогою форм і методів інвентаризації. При цьому для особливо цінних і рідкісних видань у примітці до форм індивідуального обліку документів зазначаються особливості примірника, що визначають його цінність (наявність унікальної палітурки, автографа, розфарбованих від руки ілюстрацій тощо).

Крім того, необхідними є державний статистичний облік, складання звітності бібліотеки, планування її діяльності, а також забезпечення контролю за наявністю і рухом документів.

Висновки і пропозиції. Отже, у результаті проведення дослідження було отримано такі висновки.

1. Розроблено загальну схему державного управління діяльністю із формування фондів і організацій, що забезпечують збереження і публічне використання культурних цінностей, яка передбачає наявність таких складників: розроблення і впровадження державної політики у сфері збереження та використання культурних цінностей; розмежування форм власності на культурні цінності; встановлення порядку і правил організації зберігання, комплектування, обліку, збереження і використання культурних цінностей, а також державний контроль і нагляд за дотриманням зазначеного порядку і правил; управління культурними цінностями, включеними до складу державної частини їхніх загальноукраїнських фондів; формування організацій, що забезпечують збереження і використання культурних цінностей; регулювання недержавної частини загальноукраїнських фондів культурних цінностей; державний контроль і нагляд за станом загальноукраїнських фондів культурних цінностей, за зберіганням і використанням віднесених до культурної спадщини народів України бібліотечних фондів і кінофундації; забезпечення доступності культурних цінностей; міжнародне співробітництво; встановлення відповідальності за порушення законодавства про фонди й організації, що забезпечують збереження і публічне використання культурних цінностей.

2. Визначено роль інвентаризації в проведенні державного обліку музейного фонду України. Показано, що подібна інвентаризація повинна

документувати результати наукового вивчення й опису музейних предметів і музейних колекцій, а також виконувати охоронну функцію. Стан справ у цьому питанні вимагає створення додаткової захисної системи заходів щодо прихованого маркування музейних цінностей і примусового обов'язкового індивідуального маркування культурних цінностей, що вивозяться за межі України в рамах тимчасового вивезення.

3. Запропоновано комплекс заходів щодо поліпшення ситуації, яка склалася в справі державного регулювання у сфері музеїв і музейного фонду України, що полягає у необхідності: здійснення значного обсягу заходів із поліпшення матеріально-технічної бази музеїв в Україні; забезпечення безпеки й умов зберігання музейних предметів і музейних колекцій у музеях; підвищення якості роботи щодо обліково-зберігальної діяльності музеїв, а також щодо вдосконалення методичного й організаційного забезпечення музеїв; підвищення кваліфікації музейних фахівців у галузі обліку і зберігання музейних предметів і музейних колекцій.

Список використаної літератури:

1. Богуславский М.М. Культурные ценности в международном обороте: правовые аспекты. Москва : Юристь, 2005. 427 с.
2. Гаврилюк В.В., Трикоз Н.А. Динамика ценностных ориентаций в период социальной трансформации. *Социологические исследования*. 2002. № 1. С. 96–105.
3. Жукова О.В. Пам'ятки історії та культури України як специфічний вид культурної цінності. *Культура України*. 2011. Вип. 33. С. 169–175.
4. Олійник О.П. Проблеми формування національної політики України щодо культурної спадщини. URL: http://rcchd.icomos.org.ge (дата звернення: 26.12.2019).
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*. No 16 (2). 321 p.

Bolbas O. M. The mechanisms of organization of the state activities for preservation and public use of cultural values

The mechanisms of organization of the state activities for preservation and public use of cultural values are improved in the article. In particular, the general scheme of public administration concerning activities for formation of the funds and organizations providing preservation and public use of cultural values is developed. The given scheme provides existence of the following components: development and deployment of state policy in the sphere of preservation and use of cultural values; differentiations of forms of ownership on cultural values; establishment of an order and rules of organization of storage, completing, account, preservation and use of cultural values and also the state control and supervision of observance of the specified order and rules; managements of the cultural values included in structure of the state part of their all-Ukrainian funds; formations of the organizations providing preservation and use of cultural values; regulations of a non-state part of the all-Ukrainian funds of cultural values; the State control and supervision of a condition of the all-Ukrainian funds of cultural values and also of storage and use of library stocks carried to cultural heritage and film funds; ensuring availability of cultural values; international cooperation; establishment of responsibility for violation of the legislation about funds and the organizations, providing preservation and public use of cultural values. An inventory role in carrying out the state accounting of museum fund of Ukraine is defined. It is shown that similar inventory has to document the results of scientific studying and description of museum objects and museum collections and also to perform security function. The condition of affairs in this question demands creation of an additional protective system of measures on hidden markings of museum values and compulsory obligatory individual markings of the cultural values which are taken out of borders of Ukraine within temporary export. The complex of the following measures concerning improvement of current situation in state regulation in the sphere of museums and museum fund of Ukraine is offered: implementation of considerable volume of measures for improvement of material and technical resources of museums in Ukraine; safety and storage conditions of museum objects and museum collections in the museums; improvement of quality of work concerning registration of activity of museums and also concerning improvement of methodical and organizational support of museums; professional development of museum experts in the field of account and storage of museum objects and museum collections.

Key words: *state activity, mechanisms, public use of cultural values, museum fund of Ukraine, book memory, state statistical account.*

УДК 35.072
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.1.7

Е. В. Волотко
заступник директора із соціально-виховної
та профорієнтаційної роботи
Інституту економіки
Класичного приватного університету

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ МЕХАНІЗМУ НАЛАГОДЖЕННЯ ЕФЕКТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ІЗ ЗАСОБАМИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ ТА ГРОМАДСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ

Досліджено проблематику взаємодії органів державної влади із засобами масової інформації та інститутами громадянського суспільства, які функціонують у середовищі в тісному взаємозв'язку з іншими соціокультурними феноменами. Охарактеризовано статус засобів масової інформації та громадянського суспільства в контексті взаємодії з органами державної влади, їхні роль та вплив на інформаційну політику.

Обґрунтовано формування глобального інформаційного суспільства, що стає все більш очевидним і пов'язано з розвитком інформаційно-комунікаційних технологій та із сучасним розумінням процесів міжнародних та міждержавних відносин, які набувають цивілізаційних форм інтеграції. Вплив інформаційно-комунікаційних технологій на свідомість людини, формування громадської думки дозволяють перевтілювати політичні процеси, формувати іншу державну інформаційну політику.

Тому формування інформаційного простору повинно відбуватись відкрито, об'єктивно, на законодавчому рівні необхідно на постійній основі проводити роботу з удосконалення законодавства в інформаційному просторі. Тільки накресливши широку програму поліпшення впливу, державна влада буде в змозі сформувати демократично-орієнтованого індивіда. І це буде сприяти розвитку духовності, культури, поліпшенню самосвідомості, соціального та політичного єднання і, внаслідок досягнення соціального ефекту, сприятиме формуванню довіри до влади, громадянської активності та відповідальності.

При цьому фахівці, науковці та практики часто не враховують можливі ризики та кризи в процесі передачі та сприйняття інформації. Складність управління ризиками залежить не тільки від аналізу чуттєвості до ризику. Більше це стосується готовності до ризику ініціаторів та «реалізаторів» інформаційних проектів, а також визначення рівня загроз щодо отримання результатів.

Доцільно враховувати, що комунікативні проекти можуть призводити як до досягнення результатів, так і до соціального ефекту. Останні можуть бути негативними, якщо не враховувати можливі ризики та не управляти ними. Саме тому в інформаційних комунікативних проектах найважливішим структурним елементом постає дослідницька діяльність, оскільки саме проектувальник повинен, по-перше, знати, бачити реальні проблеми функціонування тієї або іншої об'єктної області, по-друге, мати уявлення про ідеальний стан цілого і способи його підтримки.

Ключові слова: *засоби масової інформації, громадянське суспільство, органи державної влади, інформаційна політика, громадянська відповідальність.*

Постановка проблеми. Зростання ролі комунікативних процесів в управлінні суспільним розвитком стало вирішальним чинником формування та реалізації основних напрямів державної інформаційної політики України в умовах розвитку інформаційного суспільства.

З поглибленням сучасних демократичних процесів у взаємовідносинах і взаємодії органів виконавчої влади з громадськістю та засобами масової інформації (далі – ЗМІ) в Україні постає сьогодні гостра необхідність та доцільність розвитку вітчизняної науки і мистецтва зв'язків із громадськістю, ефективного використання комунікативних технологій у державному управлінні.

Такі відносини передбачають формування зрозумілої громадянам державної інформацій-

© Волотко Е. В., 2020

ної політики, що враховує інтереси та потреби суспільства, залучення громадян до підготовки та прийняття державно-управлінських рішень, подання повної інформації про діяльність органів виконавчої влади, створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства та функціонування його інститутів.

Сучасні дослідники та науковці наголошують на значенні становлення суспільства в інформаційному просторі як головного показника розвитку держави та суспільства в цілому. Останнім часом сформувалася стала думка щодо впливів на зміни, які відбуваються в суспільстві, у побудові взаємовідносин держави та суспільства, державної влади з політичними партіями, інституціями громадянського суспільства через використання інформаційних та комунікаційних технологій. Останні, як визначають дослідники, впливають на зміни в соціальній структурі суспільства, економіці, політиці та навіть у культурній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що ці питання вже давно перебувають на вістрі дискусій у галузі державного управління. Цій проблематиці присвятили свої роботи І. Гаврада, Б. Потятиник, Г. Почепцов, С. Чукут, Є. Макаренко, В. Різун, Є. Тихомирова.

Розвиток громадянського суспільства – це важлива умова розквіту України як соціальної, демократичної і правової держави, яка прагне до створення найсприятливіших співвідношень органів виконавчої влади з інститутами громадського суспільства. Вона повинна базуватися на принципах соціально-економічного і духовного прогресу, взаємної зацікавленості в досягненні мети, яка пов'язана з демократизацією суспільного життя і сфер державного управління, партнерства, забезпечення захисту прав і свобод громадянина. У залежності від перебігу будь-яких процесів взаємодія органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства має різновиди, це залежить від мети і виконуваної роботи, переліку повноважень суб'єктів, величини взаємодії тощо.

Сьогодні питання, що актуалізують основні впливи органів державної влади на громадянське суспільство для налагодження комунікації між ними, створення умов для подальшого розвитку інститутів громадянського суспільства, формування громадянської культури і розвитку громадянської відповідальності, повинні виноситись на загальний розгляд.

Сучасний стан процесу взаємодії характеризується гостротою питань щодо трансформаційних переходів з позицій представницької демократії до безпосередньої участі громадян у вирішенні державних питань. Останні мають бути направлені на вирішення актуальних завдань державного і публічного управління. Це зумовлено не лише науковими завданнями, але й вимогами практики діяльності органів влади і публічного управління.

Мотивація громадян до ухвалення управлінських рішень і для їх реалізації потребує використання багатьох методів. Одним із популярних є метод взаємодії із засобами масової інформації. Задля побудови взаємовідносин із засобами масової інформації суб'єкти державного управління або подають готові варіанти публікацій, або запрошують представника ЗМІ для інтерв'ювання. Ці методи в менеджменті отримали назву зовнішньої взаємодії реклам та паблік рілейшинз (PR). У даний час спостерігається прагнення до впровадження в практику роботи органів державної влади елементів креативного менеджменту.

Стрімкий розвиток електронного врядування через засоби комунікації та інформаційно-комунікаційні технології в усі сфери життя прискорили процеси демократизації взаємовідносин у суспільстві, що зумовило новий погляд на електронне урядування як наслідок взаємодії органів державної влади з громадянами (через процеси розроблення державної політики, створення програм та надання послуг), що за умови розбудови і взаємопов'язаності повинно розвинутись у спільне управління. Через об'єднання інтернет-ресурсів і сервісів органів державної влади та місцевого самоврядування з'являється потужний загальнонаціональний інформаційний простір.

Втім, є певна інформаційна нерівність між мегаполісами, містами, селами та селищами. При цьому вони опиняються в позиції користувачів уже готових програм, що надає «центр». А отже, не кожний регіон може імплементувати новітні технології, і це пояснюється не тільки соціально-економічною нерівністю розвиту регіонів, а ще й свідомістю громадян, їхньою готовністю до взаємодії з органами влади та нових форм комунікації.

Мета статті. Таким чином, варто звернути увагу на готовність громадян використовувати інформаційні технології, відчути їхні переваги, знайти нові застосування безпосередньо для

навчання, наукової та громадської діяльності, бізнесу, свого життя тощо.

Отже, необхідно запропонувати рекомендації, які покращать практичну співпрацю органів державної влади з громадськістю та неурядовими громадськими організаціями, ЗМІ й сприятимуть налагодженню механізмів їх ефективної взаємодії в умовах розвитку інформаційного громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу. У державному управлінні механізм зв'язків із громадськістю – це планована і керована взаємодія органів державної влади з інститутами громадянського суспільства.

Взаємовідносини з громадськістю в державному управлінні можна визначити як допомогу держави у вирішенні явних протиріч між політичною сферою суспільства і єдністю державної влади.

Перспективою зв'язків із громадськістю виступає перехід до управлінської моделі. Суть цієї моделі складається з налагодження конструктивного діалогу на засадах партнерства між державою і громадянським суспільством, якщо його інтереси домінують.

Закритість органів державної влади, неефективність взаємодії з громадськістю призводять до відчуження людей від влади, що може стати передумовою для соціальної напруженості в суспільстві, спровокувати кризові явища.

Вирішення цих проблем можливо в процесі діяльності зв'язків із громадськістю в органах державної влади: формування позитивного іміджу органів державної влади; контактування та зворотній зв'язок із громадянським суспільством і його інститутами; кореспондування громадськості про рішення, що приймаються; дослідження та аналіз громадської думки; оцінка реакції суспільства.

З урахуванням вищезазначеного, а також спираючись на аналіз вітчизняних, зарубіжних літературних та інформаційних джерел, необхідно проаналізувати сучасні науково-теоретичні підходи щодо розуміння впливів органів державної влади на суспільство задля формування нового стилю державно-управлінської діяльності в процесі розвитку інститутів громадянського суспільства та формування громадянської культури; визначити складники формуючих впливів та межі їхніх дій у трансформаційній системі державного управління задля налагодження комунікацій органів державної влади і громадянського суспільства та формування у них спільної взаємовідповідальності; обґрунтувати доцільність введення таких понять, як: формуючі впливи на громадянське суспільство, модернізація суспільних відносин, трансформація системи державного управління, оптимізація системи державного управління як основних чинників побудови ефективного управління, спрямованого на розвиток соціальних процесів; охарактеризувати особливості практичного значення формуючих впливів на суспільство, що призведе до оптимізації системи державного управління в аспекті розвитку та діяльності інститутів громадянського суспільства [1, с. 150–157].

Очевидно, що на сучасному етапі суспільного розвитку, спрямованого на формування суспільства нового типу – суспільства в інформаційному просторі, докорінно трансформується роль держави, підвищується роль і значення її інформаційної політики, зокрема, самостійним аспектом вивчення є проблематика взаємовідносин органів державної влади, засобів масової інформації та громадської відповідальності.

Є думка фахівців, що громадянське суспільство єднає людину і державу, створює передумови для задоволення її матеріальних і духовних потреб, особистих та суспільних інтересів. Воно не уподібнюється з державою і водночас не існує без останньої як її своєрідна опозиція [1].

Питання громадянської відповідальності постає актуальним, оскільки, як вважається, сучасне суспільство перебуває на такому етапі розвитку, який дає право називати його індивідуалізованим. При цьому наголос ставлять на те, що відбувається глобальна індивідуалізація суспільства, за якої воля індивідуума, наміри, переваги тощо суттєво позначаються на суспільному функціонуванні. Саме це істотно ускладнює узгодження множинних векторів людської поведінки [1]. Остання ґрунтується на наявності або відсутності відповідальності у взаємодії із суспільством – на громадянській відповідальності. Аналіз публікацій щодо громадянської відповідальності та відповідальності індивідуума доводить, що перша є відображенням другої та носить особистісний характер (табл. 1).

Таким чином, коли йдеться про формування громадянського суспільства, це стосується насамперед громадянської відповідальності. Складність такого процесу в тому, що через різні інституціальні та діяльнісні засоби робиться спроба впливати на соціально-психологічні механізми, які лежать в основі громадянської

відповідальності. До таких механізмів фахівці відносять персоніфікацію, ідентифікацію, менталізацію, цілепокладання, рефлексію [1]. Отже, йдеться про різні впливи на громадянське суспільство: інституціональні, правові, психологічні, маніпулятивні тощо.

Втім, можна виділити невирішені раніше частини проблеми, що досліджується: роль ідеологічного підґрунтя формуючих впливів щодо розвитку громадянської відповідальності; взаємозалежність між розвинутою громадянською відповідальністю та трансформацією державного управління; модернізація суспільних відносин; вплив громадянської відповідальності на інтелектуальний ресурс влади тощо.

Демократична держава має діяти поруч та під контролем громадянського суспільства, проголошує відкритість одним з основних принципів своєї діяльності, в основі якої – розуміння демократії як системи узгоджувальних механізмів.

Інформаційна відкритість нині вже набула ознак абсолютної необхідності. Якщо держава не розповість про свою діяльність, то це зроблять інші. Святе місце пустим не буває. Відомий закон паблік рілейшнз – необхідність випереджаючого інформування.

Таблиця 1

Аналіз характеристик категорій «відповідальність» і «громадянська відповідальність»

Категорія «відповідальність»	Категорія «громадянська відповідальність»
– риса характеру; – внутрішньо прийнята необхідність додержання правил, вимог тощо; – ідеальне уявлення, моделювання суб'єктом відповідальної ситуації, її меж і рівня складності, а потім – практичне здійснення; – внутрішня потреба, обов'язок, самоконтроль; – не передбачає зовнішнього контролю.	– найзагальніша властивість особистості; – утворення свідомості та самосвідомості; – доповнює такі компоненти, як когнітивний, емоційно-мотиваційний, поведінково-вольовий, морально-духовний; – показник особистісної зрілості; – передбачає надійність, упевненість, довіру; – відповідальна людини знає, що робить і передбачає наслідки своїх дій; – прийняття особистістю на себе вирішення задач загалом, а не окремих її ланок; – попередження негативних наслідків; – потреба знайти найкращі умови, оптимальні для виконання вимог; – впевненість особи у своїх силах, відповідності останніх розв'язуваній задачі; – відповідальність гарантує собі певний ступінь незалежності, самостійності, волі; – узгодження необхідності з бажаннями та потребами особистості людини; – моральна саморегуляція; – вдосконалення себе як громадянина країни; – це передумова громадянської самореалізації; – складні структурні компоненти й механізми особистості, які взаємодоповнюються між собою та надають стійкості її поведінці.

Джерело: побудовано на підставі [4, с. 21]

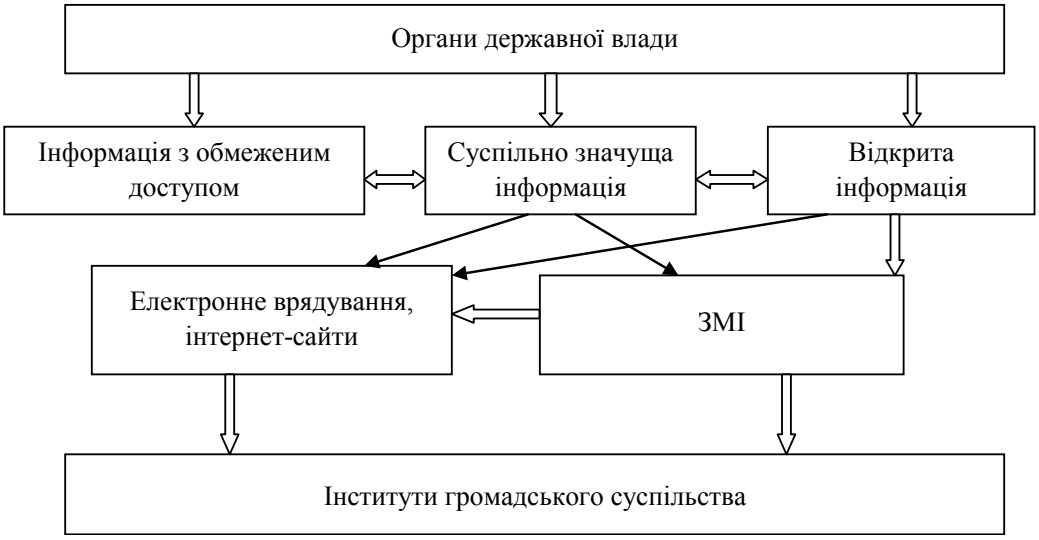

Рис. 1. Механізм трансформації інформації органами державної влади та ЗМІ в інститути громадського суспільства

Визначено, що саме доступ до інформації та свобода слова є єдиними з фундаментальних демократичних цінностей. Так, стаття 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, стороною якого є Україна, стверджує абсолютне право особи щодо безперешкодного вираження своїх поглядів та визначає, що свобода інформації може бути обмежена лише у випадках, коли це передбачено законом, а саме з метою:

– захисту прав і репутації інших осіб;

– для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення.

Згідно із Законом України «Про інформацію», поняття «інформація» визначається як «документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі». А також визначення, що «масова інформація – це публічно поширювана, друкована та аудіовізуальна інформація» [3]. Для неї визначено три характерні ознаки:

– по-перше, вона має викликати інтерес більш-менш широких соціальних спільнот;

– по-друге, вона повинна мати свого адресата, тобто має передбачати окреслену сферу розповсюдження;

– по-третє, розповсюдження масової інформації зазвичай має відбуватися сучасними інформаційно-технологічними засобами [1].

Таким чином, в аспекті дослідження проблематики взаємовідносин органів державної влади та засобів масової інформації поняття «інформація» доцільно розглядати як масову інформацію, яка становить суспільний інтерес, тобто суспільно значущу інформацію, яка утворюється під час діяльності органів державної влади, і матеріалізація якої відбувається шляхом фіксації її в будь-якому вигляді.

Законом України «Про інформацію» встановлено, що суспільно значима інформація може безперешкодно поширюватись, навіть коли вона не є відкритою за режимом доступу, у випадках якщо ця інформація є предметом громадського інтересу, і якщо право громадськості знати цю інформацію переважає право її власника на її захист (рис. 1).

Діяльність органів державної влади базується на бажанні обмежувати доступ до державної інформації. Таким чином, відбуваються процеси трансформації відкритої інформації на таємну, а також і на категорію суспільно значущої інформації. І навпаки, засоби масової інформації збирають, інтерпретують отриману інформацію та поширюють її вже у вигляді масової інформації на цільову та нецільову аудиторію, в тому числі й ту інформацію, яка становить таємницю. Іншими словами, діяльність мас-медіа не виключає можливості трансформації інформації з обмеженим доступом у масову інформацію.

Вважається, що високий рівень недовіри в сучасному українському суспільстві до представницької демократії ґрунтується на так званій кризі легітимізації влади, що має місце в Україні, в якій яскраво виражені фактори відчуженості представників влади та критично низького рівня медіа-освіченості суспільства. Очевидно, що органи державної влади для реалізації державної політики у всіх сферах суспільного життя повинні мати ефективні комунікаційні канали з громадянами, які уособлюють засоби масової інформації.

Висновки і пропозиції. Зміна парадигми взаємовідносин органів державної влади та засобів масової інформації є нерозривно пов'язаною з проблемами, які актуалізуються сьогодні, насамперед тих, які стосуються державного суверенітету в інформаційній сфері.

Таким чином, основні принципи політики органів державної влади України мають бути зосереджені на конструктивному поєднанні діяльності держави, громадського суспільства і людини. Вони полягають:

– у забезпеченні конституційних прав і свобод людини і громадянина на доступ до інформації, насамперед до суспільно значущої інформації;

– у захисті інформації щодо забезпечення встановлення режиму обмеженого доступу до неї в чітко визначеному законодавством порядку та за винятком випадків, якщо ця інформація є суспільно значущою;

– у створені сприятливих умов для економічної незалежності засобів масової інформації, а також підвищення конкурентоспроможності вітчизняної інформаційної продукції та інформаційних послуг, забезпечення державної підтримки вітчизняного виробника інформаційної продукції;

– у запобіганні процесам концентрації власності на засоби масової інформації та монополізації національної інформаційної сфери;

– у підвищенні рівня медіа-освіченості в суспільстві, здатності критичного ставлення до інформації та розширення можливостей доступу громадян до глобального інформаційного простору всіх шарів населення у всіх регіонах.

Засоби масової інформації неможливо у прямому розумінні називати «четвертою гілкою влади». Вони повинні розумітися і виступати як комунікації між різними гілками влади, як засіб оцінки їхньої роботи, контролю над ними з боку суспільства. Це форма втілення в життя ідей громадянського контролю за владою.

Відсутність у органів державної влади чітко визначених ефективних механізмів взаємодії зі ЗМІ, обмежений доступ журналістів до керівництва органів державної влади, неоперативність висвітлення інформації та суб'єктивне ставлення ЗМІ до органів державної влади визначають деструктивний характер, а іноді і вороже ставлення цих інститутів один до одного. Тільки усвідомлення наявності проблеми та пошук ефективних форм співпраці, на нашу думку, зможуть активізувати налагодження взаємовідносин.

Список використаної літератури:

1. Доступ до інформації та електронне урядування / авт.-упор. М.С. Демкова, М.В. Фігель. Київ : Факт, 2004. 336 с.
2. Конституція України : текст Конституції України, прийнятий сесією Верховної Ради України 28 червня 1996 року, із змінами. Харків : Фоліо, 2008. 160 с.
3. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 48. Ст. 650.
4. Проект в рамках науково-дослідної роботи «Налагодження механізмів ефективної взаємодії уряду з громадськістю та ЗМІ: теоретико-прикладний аспект» / кафедра інформаційної політики Національної академії державного управління при Президентові України. Київ. 140 с.

Volotko E. V. Conceptual foundations of the mechanism for the implementation of effective interaction of government authorities with mass media and public information

The issue of interaction of public authorities with mass media and civil society institutions, which functions in an environment in close relationship with other socio-cultural phenomena, is presented. The status of mass media and civil society in the context of interaction with public authorities, their influence and role on information policy are described.

The formation of a global information society is being substantiated, which is becoming more and more evident and connected with the development of information and communication technologies and with the modern understanding of the processes of international and interstate relations that acquire civilizational forms of integration. Influence of information and communication technologies on the consciousness of the person, formation of public opinion allows to translate political processes, to form other state information policy.

Therefore, the formation of the information space should be open, objectively, at the legislative level, work on improving the legislation in the information space should be carried out on a continuous basis, only by outlining the broad program of improving the influence of the state power will be able to form a democratically oriented individual. And it will promote the development of spirituality, culture, improvement of self-awareness, social and political unity and as a result of achievement of social effect – formation of trust in the authorities, civic activity and responsibility.

However, professionals, scientists and practitioners often do not consider the possible risks and crises in the process of information transfer and perception. The complexity of risk management depends not only on sensitivity analysis to risk. This is more about the risk preparedness of initiators and implementers of information projects, as well as the determination of the level of threats to the results.

It is advisable to keep in mind that communication projects can lead to both results and social impact. The latter can be negative if the risks are not taken into account and not managed. That is why in information communication projects the most important structural element is the research activity, because the designer must, first, know, see the real problems of the functioning of a particular object area. Secondly, to have an idea of the ideal state of the whole and how to support it.

Key words: *mass media, civil society, public authorities, information policy, civil liability.*

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.1.8

Б. О. Гребенюк
аспірант кафедри публічного управління
та менеджменту інноваційної діяльності
Навчально-наукового інституту післядипломної освіти
Національного університету біоресурсів та природокористування України

МЕТОДИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ДЕРЖАВНИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ

У статті розкриваються методи запобігання та протидії корупції в державних органах України, аналізується система суб'єктів протидії корупції. У частині пріоритетів розгляду питань удосконалення діяльності з боротьби з корупцією вбачаються обґрунтованими розроблення та реалізація комплексу заходів щодо підвищення рівня внутрішньої культури особистості та зміцнення морально-етичних принципів людини, формування економічних і громадянських суспільних інститутів, визначення місця антикорупційних заходів в адміністративній та економічній реформах, а також проведення реформ усієї державної служби та системи освіти. Пропонується реалізація таких заходів, як посилення юридичної відповідальності за корупційні правопорушення, формування дієвої системи оподаткування з виробленням ефективних механізмів, розвиток міжнародного співробітництва, перехід до електронних систем подачі заяв і надання державних послуг. У статті також виділяються превентивні заходи протидії корупції на державній службі, що належать до організаційних методів, а саме: обов'язок державних службовців повідомляти представника наймача (роботодавця), органи прокуратури або інші державні органи про всі випадки звернення до нього будь-яких осіб із метою схиляння його до вчинення корупційних правопорушень; обов'язок державного службовця в письмовій формі повідомити свого безпосереднього начальника про виниклий конфлікт інтересів; обов'язок представника наймача, якщо йому стало відомо про виникнення в державного службовця особистої зацікавленості, яка призводить або може призвести до конфлікту інтересів, вжити заходів щодо запобігання або врегулювання конфлікту інтересів. У статті також наголошується, що, як показує практика зарубіжних країн, заборони, які, безсумнівно, мають велике значення в правовому механізмі протидії корупції, не можуть самі по собі знизити рівень корупції. Вони певною мірою можуть лише стримати корупційний складник у діяльності службовця. Тому, крім стримування негативної активності державних службовців, необхідно спонукати їх до активної позитивної діяльності, спрямованої на задоволення інтересів особистості, суспільства і держави.

Ключові слова: *корупція, протидія корупції, публічна влада, органи влади, запобігання корупції.*

Постановка проблеми. Метою статті є дослідження методів запобігання та протидії корупції в державних органах України. Необхідність протидії корупції вже давно визнана всіма структурами державної влади багатьох країн світу. Однією з найважливіших причин їхньої уваги до проблеми корупції є те, що вона істотно знижує ефективність державного управління, приносить великі втрати бюджетам усіх рівнів, знижує темпи економічного розвитку країн і можливості зростання добробуту більшості громадян, сприяє зростанню рівня злочинності.

Проблему корупції в сучасний період можна виявити практично в будь-якій країні світу, а також у будь-якій міжнародній організації. Однак це не означає, що корупція скрізь однакова. Причини виникнення корупції залежно від історичної епохи і фази соціально-економічного розвитку країни досить різні, у зв'язку з чим спроби розробити універсальні адміністративно-правові засоби запобігання і припинення корупції видаються практично нереальними. Наприклад, у цілій низці зарубіжних держав розроблено комплекс адміністративних норм, спрямованих на запобігання та припинення корупції у сфері державного управління та у сфері державної служби. Ці норми ґрунтуються на визнанні та захисті прав і свобод особистості

© Гребенюк Б. О., 2020

та чіткому виконанні державними службовцями своїх посадових обов'язків. В інтересах запобігання та припинення корупції в системі державної служби розробляються комплексні адміністративні заходи, спрямовані на запобігання та припинення корупції в державному апараті. У деяких країнах прийнято спеціальні закони, що містять подібні норми, свого роду етичні кодекси або кодекси честі чиновників.

Негативні наслідки і тенденції до зростання корупції проявляються найбільш чітко і мають важкі соціально-економічні наслідки. Однією з головних особливостей сьогоднішньої ситуації в Україні є високий рівень криміналізації суспільства, ураженість найбільш важливих сфер життєдіяльності проявами корупції та організованої злочинності. Корупція становить серйозну загрозу національній безпеці, служить значущою причиною кризових явищ в економіці, високої соціальної напруженості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження корупції як соціально-політичного явища зробили такі вчені: О. Кальман, М. Камлик, Г. Кохан, О. Михальченко, А. Сафоненко, В. Соловйов, В. Цитряк, А. Чаркіна. У пострадянських країнах, в яких соціальна база та чинники корупції аналогічні українським, проблему корупції та владних зловживань досліджували такі науковці: В. Андріанов, Б. Арутюнян, П. Кабанов, О. Філімонов, М. Шакір'янов та інші. Позиція західних авторів щодо явища корупції, зокрема, в суспільствах перехідного типу, а також взаємодії інститутів громадянського суспільства з державою представлена в роботах Г. Арендт, М. Джонстона, Р. Клітгаарда, Г. Куріса, Д. Марінової, Дж. Ная, С. Роуз-Екерман, Ч. Тейлора, А. Гайденгаймера, А. Шайо.

Мета статті. Головною метою роботи є дослідження методів запобігання та протидії корупції в державних органах України

Виклад основного матеріалу. Перед тим як розглянути комплекс заходів, спрямованих на запобігання та протидію корупції в Україні, необхідно проаналізувати дані про протидію корупції в органах державної влади для систематизації всього комплексу заходів із протидії корупції.

Всю систему суб'єктів протидії корупції в Україні можна поділити на дві групи:

а) спеціалізовані суб'єкти, які визначають основні напрями державної політики в галузі протидії корупції, забезпечують розроблення і прийняття законів, розподіляють функції між органами виконавчої влади, координують їхню діяльність, здійснюють і забезпечують ефективну реалізацію державної антикорупційної політики, реалізують запобігання посадовим і корупційним злочинам, зокрема: Президент, Парламент, Прем'єр-міністр, Уряд, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, судові органи, правоохоронні органи всіх рівнів, органи освіти;

б) неспеціалізовані суб'єкти, пов'язані зі спеціалізованими суб'єктами єдиними цілями, а також інформаційними, координаційними та правовими зв'язками, зокрема: комерційні та некомерційні організації з різними формами власності, підприємства та установи, суспільні, міжвідомчі та місцеві комісії, асоціації та фонди; політичні партії та масові суспільні організації, що діють на основі статутів і положень, і мають вертикальну та горизонтальну структури на різних рівнях; ЗМІ; об'єднання та молодіжні формування; профспілки; приватні детективні та охоронні агентства; благодійні організації та релігійні конфесії; громадські організації та формування, створювані на добровільній основі (громадські пункти охорони порядку).

Запобігання корупційним правопорушенням здійснюється шляхом організації і проведення моніторингу ефективності боротьби з корупцією, кінцева мета якого полягає в отриманні об'єктивної інформації, що є основним і необхідним елементом ефективного управління.

У цьому контексті необхідно виділити основні напрями, за якими буде здійснюватися антикорупційний моніторинг, а саме: вивчення громадської думки про стан корупції; вивчення та аналіз виявлених корупційних правопорушень; проведення аналізу скарг і звернень фізичних та юридичних осіб про факти вчинення корупційних правопорушень, що надійшли в державні органи; узагальнення результатів перевірок, проведених у державних органах; узагальнення результатів антикорупційної експертизи нормативних правових актів та їхніх проєктів; проведення аналізу публікацій про корупцію в засобах масової інформації; здійснення контролю за виконанням заходів, передбачених у планах протидії корупції, та узагальнення отриманих даних.

Зважаючи на вищевикладене, необхідно приймати такі нормативно-правові акти, які регулювали б порядок проведення антикорупційного моніторингу в Україні, зокрема в усіх адміністра-

тивно-територіальних центрах. До таких актів належать:

а) розроблення і прийняття на основі чинних державних програм із протидії корупції, а також короткострокових муніципальних цільових програм із протидії корупції. Нині більшістю місцевих адміністрацій в Україні розроблено і прийнято програми протидії корупції, але без конкретного механізму реалізації їхніх положень, у зв'язку з чим вони мають суто декларативний характер;

б) організація та проведення антикорупційної експертизи нормативних правових актів і соціально-економічних програм. Порядок проведення антикорупційної експертизи має бути регламентований національним законодавством. В Україні нині є така експертиза, і покладена вона на Міністерство юстиції України, що саме по собі вже передбачає корупційний складник у здійсненні Міністерством своїх повноважень. Тому є необхідність передати такі повноваження новому державному органу, підзвітному безпосередньо Президенту, з превентивними функціями, незалежним статусом і не пов'язаним із формуванням будь-якої державної політики. Метою та завданням такого органу має бути незалежна антикорупційна експертиза нормативно-правових актів для того, щоби забезпечити ефективне запобігання та зниження ризиків прояву корупційних норм у нормативно-правових актах.

У частині пріоритетів розгляду питань удосконалення діяльності з боротьби з корупцією вбачається обґрунтованою така їхня сукупність:

а) розроблення та реалізація комплексу заходів щодо підвищення рівня внутрішньої культури особистості та зміцнення морально-етичних принципів людини, особливо молоді, що спричинить за собою навчання культурного та шанобливого ставлення один до одного загалом у всьому суспільстві;

б) формування економічних і громадянських суспільних інститутів, що дають змогу домогтися більшої привабливості чесної і сумлінної державної служби порівняно з перспективою вступу в корупційні зв'язки і спільноти. Державна служба сама по собі зобов'язує людину, яка на ній перебуває, з особливим ставленням підходити до своєї роботи, оскільки від неї і тільки від неї залежить благополуччя і безпека громадян, які наділили її повноваженнями. Громадяни, які перебувають на державній службі, повинні усвідомлювати, що вони не просто працюють, але служать народу, зокрема, з ідейних і патріотичних міркувань;

в) визначення місця антикорупційних заходів в адміністративній та економічній реформах, а також проведення реформ усієї державної служби та системи освіти.

При цьому необхідні розроблення і подальша реалізація системи таких заходів, як:

а) посилення юридичної відповідальності за корупційні правопорушення;

б) формування дієвої системи оподаткування з виробленням ефективних механізмів, що забезпечують невідворотність реалізації відповідальності платників податків, прозорість фінансової діяльності фізичних та юридичних осіб, підрив фінансових засад корупції;

в) розвиток міжнародного співробітництва для вирішення проблем протидії національній і транснаціональній корупції з урахуванням інтеграційних економічних процесів на світовому рівні і високого ступеня криміналізації зовнішньоекономічної діяльності. Це просто необхідний захід, який треба впроваджувати в державний устрій України.

Крім того, треба форсувати перехід до електронних систем подачі заяв і надання державних послуг. Це сприяло б заміні людського фактора машинами й істотно скорочувало б можливості зловживань.

Отже, вдосконалення діяльності з боротьби з корупцією треба пов'язувати з комплексним здійсненням правових, політичних, організаційних, технічних і фінансових заходів, що забезпечують розвиток необхідних механізмів, реалізація яких дасть змогу створити серйозні передумови для докорінної зміни ситуації у сфері протидії масштабним проявам корупції.

Як превентивні заходи протидії корупції на державній службі, що належать до організаційних методів, слід виділити такі:

а) обов'язок державних службовців повідомляти представника наймача (роботодавця), органи прокуратури або інші державні органи про всі випадки звернення до нього будь-яких осіб із метою схиляння його до вчинення корупційних правопорушень. Порядок такого повідомлення, перелік відомостей, що містяться в повідомленнях, організація перевірки цих відомостей і порядок реєстрації повідомлень визначаються представником наймача (роботодавцем);

б) обов'язок державного службовця в письмовій формі повідомити свого безпосереднього начальника про виниклий конфлікт інтересів

або про можливість його виникнення, як тільки йому стане про це відомо;

в) обов'язок представника наймача, якщо йому стало відомо про виникнення в державного службовця особистої зацікавленості, яка призводить або може призвести до конфлікту інтересів, вжити заходів щодо запобігання або врегулювання конфлікту інтересів.

Однак, як показує практика зарубіжних країн, заборони, які, безсумнівно, мають велике значення в правовому механізмі протидії корупції, не можуть самі по собі знизити рівень корупції. Вони певною мірою можуть лише стримати корупційний складник у діяльності службовця. Тому, крім стримування негативної активності державних службовців, необхідно спонукати їх до активної позитивної діяльності, спрямованої на задоволення інтересів особистості, суспільства і держави. Це означає, що нині не обійтися без юридичних стимулів, покликаних зацікавити і підняти правову поведінку державних службовців на більш високий рівень, який буде відповідати потребам суспільства і держави.

Висновки і пропозиції. Найкращі практики зарубіжних держав у галузі протидії корупції свідчать про необхідність застосування збалансованої системи заходів фінансового та нефінансового характеру, спрямованих на заохочення осіб, які заміщають посади державної служби. Зокрема, є необхідність у розробленні для державних службовців України більш дієвої системи заходів фінансового заохочення з урахуванням їхніх нагальних потреб. Для державних і цивільних службовців може бути створена система нематеріальної мотивації, під час реалізації якої забезпечується застосування заохочень за бездоганне виконання своїх повноважень, чесність і непідкупність.

Список використаної літератури:

1. Закон України «Про запобігання корупції». URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T14_1700.html.
2. Про національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1698-18.

Hrebeniuk B. O. Methods of preventing and combating corruption in state bodies of Ukraine

The article reveals methods of preventing and combating corruption in state bodies of Ukraine, analyzes the system of subjects of combating corruption. In terms of priorities for the consideration of issues of improvement of anti-corruption, appears to be justified, the development and implementation of complex of measures on enhancing internal culture and strengthening the moral principles of man, the formation of economic and civil society institutions, the place anti-corruption measures in administrative and economic reform, but also reform the whole civil service and the education system. It is proposed to implement such measures as strengthening legal responsibility for corruption offenses, forming an effective tax system with the development of effective mechanisms, developing international cooperation, and switching to electronic systems for filing applications and providing public services. The article also highlights preventive measures against corruption in the public service, which relate to organizational methods, namely: the duty of public servants to notify the representative of the employer(employer), the Prosecutor's office or other state bodies of all cases of appeal to him by any persons with the purpose of inducing him to commit corruption offenses, the duty of a public servant to notify his immediate superior in writing of a conflict of interest, the duty of the representative of the employer, if the employee becomes aware of a personal interest that leads or may lead to a conflict of interest, take measures to prevent or resolve the conflict of interest. The article also notes that the practice of foreign countries shows that bans, which are undoubtedly important in the legal mechanism of combating corruption, can not by themselves reduce the level of corruption. To a certain extent, they can only contain the corruption component in the employee's activities. Therefore, in addition to curbing the negative activity of public servants, it is necessary to encourage them to actively engage in positive activities aimed at satisfying the interests of the individual, society and the state.

Key words: *corruption, anti-corruption, public authorities, authorities, prevention of corruption.*

УДК 351:83
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.1.9

В. О. Ковач
кандидат технічних наук,
заступник директора з наукової роботи та міжнародної діяльності
Навчально-наукового інституту неперервної освіти
Національного авіаційного університету

КОМПЕТЕНТНІ ПІДХОДИ ДО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ РИНКУ ПРАЦІ

Зазначено, що економічна структура господарств регіону схильна до постійних змін і в умовах розвитку, і в умовах стабілізації, і в кризових умовах. Розглянуто шляхи соціально-економічної трансформації господарств регіону. Визначено відсутність системного підходу в соціально-економічній трансформації господарств Київської області. Зазначено, що в області, як і в Україні загалом, дотепер немає програми структурної перебудови господарства регіонів, яка забезпечила б реалізацію загальнонаціональних і регіональних інтересів. Запропоновано програму соціально-економічної трансформації Київської області поділити на три блоки: загальнорегіональну, господарсько-галузеву, місцеву. Розглянуто дві загальнорегіональні програми: «Зайнятість і формування ринку праці» та «Соціально-економічна трансформація господарств регіону». Визначено, що головною метою програми «Зайнятість і формування ринку праці Київської області» є ефективне використання трудових ресурсів і забезпечення раціональної зайнятості населення області на основі інноваційного розвитку регіону. Запропоновано такі підпрограми: «Структура зайнятості», «Безробіття, працевлаштування і перекваліфікація кадрів» і «Формування ринку праці». Зазначено, що програма «Соціально-економічна трансформація господарств регіону» є основним змістом процесу змін у постсоціалістичній економіці та соціальній сфері. Головною метою програми визначено створення адекватних розширено економічної самостійності території і розвитку ринкових механізмів господарських і ринкових інститутів. Зазначено глобальні завдання та цілі ринкової трансформації господарств регіону. Запропоновано такі підпрограми: «Приватизація», «Малий бізнес», «Механізми та інфраструктура ринку». Визначено особливості економіки Київської області як об'єкта перетворень власності. Визначено, що запропоновані програми є системою заходів, спрямованих на досягнення основної мети – стабілізації ринку праці, забезпечення збалансованості попиту на працю і пропозиції, пом'якшення економічних і соціальних втрат від безробіття. Визначено основні етапи реалізації програм за термінами. Розроблено механізм реалізації програм зайнятості населення. Зазначено, що одночасно з інвестиційними чинниками підвищення продуктивності праці важливо сформувати в багатоукладній господарській структурі мотиваційний механізм, стимули до праці.

Ключові слова: *державне регулювання, зайнятість, соціально-економічна програма, економіка регіону, трудові відносини.*

Постановка проблеми. Треба зазначити, що економічна структура господарства регіону схильна до постійних змін і в умовах розвитку, і в умовах стабілізації, і в кризових умовах. До того ж чим швидше здійснюються ці зміни, тим ефективніше адаптується структура до зовнішніх умов і вимог часу. Аналіз розвитку країн ринкової економіки показує, що структурні зміни – це процес постійний. Однак не можна не помітити істотних відмінностей у виборі шляхів соціально-економічної трансформації господарства, серед яких можна виокремити два основних. Перший обумовлений суто ринковими відносинами. Тут структура економіки змінюється під впливом вирівнювання норми прибутку в різних галузях господарства. У таких умовах банкрутують або задовольняються меншими прибутками підприємства тих галузей, у структурі яких переважають застарілі елементи.

Другий шлях соціально-економічної трансформації господарства характеризується широким використанням важелів державного регулювання для прискорення прогресивних структурних змін. За такому підходу використо-

© Ковач В. О., 2020

вуються прогнозні оцінки, які дають змогу заздалегідь визначити, які галузі господарства регіону потрібно стимулювати з метою їхнього збереження, а яким доцільно зробити державну підтримку, протекціонувати їх розширення.

Оскільки в структурі господарств Київської області окремі галузі мають різну питому вагу по вкладу до місцевого бюджету, то цілепокладання соціально-економічної трансформації та структурної перебудови господарства регіону повинне враховувати не тільки особливості і стан його трудового потенціалу, але і вклад кожної галузі до бюджету.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у вирішення проблем щодо соціально-економічної трансформації ринку праці внесли Д.П. Богиня [1], Н.П. Борецька [2], О.В. Бражко [3], В.С. Васильченко, П.М. Василенко [4], О.В. Жадан [5], Л.С. Лісогор [6], Ю.М. Маршавін [7] та інші вчені. Водночас у сучасних умовах потребують більш детального вивчення питання щодо розроблення програм соціально-економічної трансформації ринку праці.

Мета статті – визначити компетентні підходи до соціально-економічної трансформації ринку праці шляхом розроблення програми соціально-економічної трансформації господарств Київської області.

Виклад основного матеріалу. Аналіз перших результатів структурних перетворень у господарствах Київської області свідчить про відсутність системного підходу в соціально-економічній трансформації його господарства [6–9]. Досить зазначити, що в області, як і в Україні загалом, дотепер немає програми структурної перебудови господарства регіонів, яка забезпечила б реалізацію загальнонаціональних і регіональних інтересів. Навіть загальний аналіз положення в легкій, харчовій та інших галузях промисловості показує, що міра зношування основних фондів тут становить 70 і більше відсотків, понад одна третина підприємств є збитковою, випускає продукцію низької якості, що не має попиту.

Нами пропонується програму соціально-економічної трансформації Київської області поділити на три блоки: загальнорегіональну, господарсько-галузеву, місцеву.

Розглянемо детальніше дві загальнорегіональні програми: «Зайнятість і формування ринку праці» та «Соціально-економічна трансформація господарства регіону».

Програма «Зайнятість і формування ринку праці»

Методологічною і нормативною основою для розроблення програми є Закон України «Про зайнятість населення», постанови Уряду, накази і розпорядження служби зайнятості та інші нормативно-правові акти.

Усі ці законодавчі і нормативні документи формують необхідну правову базу для розроблення програми зайнятості на регіональному рівні, де до вказаних документів додаються місцеві нормативно-правові акти.

Програма «Зайнятість і формування ринку праці» Київської області повинна базуватися на місцевих програмах зайнятості.

Головною метою цієї програми є ефективне використання трудових ресурсів і забезпечення раціональної зайнятості населення області на основі інноваційного розвитку регіону.

Головними завданнями програми є такі:

– ефективне використання робочої сили і підтримка зайнятості та самозайнятості на рівні, що унеможливлює критично високе безробіття і руйнування кадрового потенціалу підприємств;

– розроблення загальної концепції господарської трудової політики в регіоні;

– формування структури зайнятості за підприємствами і організаціями різних форм власності;

– комплексне та взаємопов'язане вирішення проблем зайнятості, безробіття, працевлаштування і соціальних проблем.

Регіональна програма «Зайнятість і формування ринку праці», на нашу думку, повинна містити такі підпрограми: «Структура зайнятості», «Безробіття, працевлаштування і перекваліфікація кадрів» і «Формування ринку праці».

Упровадження всієї програми «Зайнятість і формування ринку праці» через здійснення названих підпрограм сприятиме соціально-економічній трансформації господарства регіону, що припускає стабільний і якісний склад зайнятого населення, розвинену систему трудових відносин, можливості вдосконалення трудового потенціалу регіону.

Підпрограма «Структура зайнятості»

Структура зайнятості, що склалася, характеризується високою питомою вагою сільського господарства, галузей промисловості і будівництва.

Економічна криза, згортання інвестицій у базові галузі ведуть як до скорочення зайнятості, так і до зміни структури зайнятості – особли-

во швидко скорочується зайнятість у промисловості та будівництві, наукових установах, на транспорті. Водночас збільшується зайнятість у фінансових установах, житлово-комунальному господарстві. Зберігаються і посилюються такі негативні явища, як неповна зайнятість, вимушені неоплачувані відпустки.

Зважаючи на цілі, функції і завдання підпрограми «Структура зайнятості», можна визначити, що в її практичній реалізації візьме участь широке коло суб'єктів господарської діяльності регіону і місцевих органів влади. У плані вжиття конкретних регулюючих заходів відповідальність за виконання має бути покладена на місцеві органи координації відносин у сфері праці, найму робочої сили: структури з праці і зайнятості.

Підпрограма «Безробіття, працевлаштування і перекваліфікація кадрів».

У зв'язку з тим, що Київська область належить до регіонів із високою нормою безробіття проблеми працевлаштування, професіональної переорієнтації вже зараз дуже актуальні і можуть ще більше загостритися в найближчі 1–2 роки. З огляду на це важливим складником регіональної підпрограми розвитку зайнятості і ринку праці є заходи проти ускладнення вищеназваних проблем.

Формування ринку праці як елемент переходу до ринкових відносин має два аспекти для перспектив розвитку регіональної економіки.

Перший – економічний, виражається в появі можливості вибору у працедавця і найманого робітника, що створює основу для здійснення товарних відносин у сфері праці. Посилюється роль вартісної оцінки робочої сили і, відповідно, підвищуються вимоги до якості праці. Принцип оплати за працею, що декларувався в умовах планово-директивної системи, поступається місцем новому принципу – принципу оплати за ціною робочої сили на ринку праці. Зрештою формування ринку праці веде до підвищення продуктивності й інтенсивності праці та поліпшення ефективності господарювання.

Другий – соціальний, пов'язаний зі зміною статусу робочої сили, втратою трудящими гарантій зайнятості, появою в результаті конкурентних відносин у трудовій сфері значної частини надлишкової робочої сили, що переборює труднощі працевлаштування і потерпає від погіршення соціального стану.

Специфіка формування ринку праці в Київській області полягає в такому:

– значній сегментованості за територіальними і галузевими ознаками;

– наявності на ринку різних за соціальними вимогами видів робочої сили (що не мала роботи раніше і нових безробітних);

– значній потенційній динамічності ринку, пов'язаній із можливостями залучення до виробництва і виведення з нього значних контингентів робочої сили залежно від реалізації масштабних інвестиційних проєктів.

Вищевказане означає, що на території області формується практично ніби два специфічних ринки праці – промисловий, із параметрами, близькими до показників країн СНД і аграрний.

Програма «Соціально-економічна трансформація господарства регіону»

Соціально-економічна трансформація господарства Київської області є основним змістом процесу змін у постсоціалістичній економіці та соціальній сфері. Ринкові перетворення органічно входять до складу цілей, інструментів, заходів кожної із запропонованих програм. Водночас саме ця загальність і різнобічність потребують конкретизації, виокремлення цілеустановок і механізмів реалізації ринкових перетворень у спеціальну програму, що концентровано визначає ключові проблеми трансформації економіки й засоби їх вирішення щодо регіональної специфіки Київської області.

До глобальних завдань ринкової трансформації господарства регіону належать такі:

– формування повноцінного господарського комплексу, заснованого на принципах ринкових відносин, що органічно входить у макроекономічні системи вищого рівня: державну, країн СНД, світогосподарську;

– сполучення ефекту дії ринкових чинників зі специфікою економіки регіону для завоювання міцних позицій у пріоритетних для області сферах діяльності;

– досягнення оптимального балансу між ходом ринкових перетворень економіки і соціальними інтересами населення, стабільності суспільного клімату і життєвого рівня з наступним їх покращенням.

Головною метою програми є створення адекватних розширено економічної самостійності території і розвитку ринкових механізмів господарських і ринкових інститутів. Головна мета структурується на такі цілі:

– реформування відносин власності в області шляхом приватизації та акціонування;

– формування взаємодоповнюючої багатоукладної економіки;

– демонополізація, підтримка малого і середнього бізнесу, самозайнятості населення, розвиток конкуренції;

– розвиток ринкової інфраструктури регіону як цілісної системи з урахуванням виробничої, соціально-економічної, фінансової та управлінсько-правової інфраструктури;

– формування стабільного і ефективного механізму ринкового регулювання;

– перепідготовка кадрів для ринкової економіки;

– формування дієвого мотиваційного механізму методів ринкового регулювання.

Указані цілі досягаються шляхом розроблення і реалізації таких підпрограм:

– «Приватизація».

– «Малий бізнес».

– «Механізми та інфраструктура ринку».

У комплексі реалізація всіх названих підпрограм повинна забезпечити максимально швидке і безболісне входження регіону у ринок, використання результатів перетворень для стабілізації та поліпшення соціально-економічної ситуації.

Особливості економіки Київської області як об'єкта перетворень власності полягають:

– по-перше, у високій питомій вазі підприємств агропромислового комплексу, що приватизовуються за особливою процедурою і відповідно до спеціальних нормативних актів;

– по-друге, у специфічному складі населення і трудових колективів області (30% населення некорінної національності).

Реальна економічна самостійність територій має шанси на успіх лише в тому разі, якщо одночасно розвиваються два процеси – зміцнення фінансової бази територій і розвиток ринку і ринкових відносин. Ґрунтуючись на цьому, регіон може і повинен вести активну самостійну ринкову політику.

У фінансовій сфері можна виділити низку ключових проблем, рішення кожної з яких і становить елемент підпрограми «Механізми і інфраструктура ринку». У взаєминах із державним бюджетом регіон продовжує служити постачальником фінансових засобів.

Загалом запропоновані програми є системою заходів, спрямованих на досягнення основної мети: в цьому випадку – стабілізацію ринку праці, забезпечення збалансованості попиту на працю і пропозиції, пом'якшення економічних і соціальних втрат від безробіття. Не конкретизуючи завдання за конкретними виконавцями, виокремимо основні етапи реалізації програм за термінами.

Їхній період повинен охоплювати нетривалий, найближчий термін (один – два роки) з урахуванням рівня, що реально склався, і структури зайнятості, а також реальних показників ринку праці.

Основне завдання найближчої перспективи перехідного періоду – стримати скорочення перспективних робочих місць, проводити селективну підтримку підприємств, діяльність яких сприяє прогресивним структурним зрушенням, підвищити якість навчання і підготовки кваліфікованих кадрів.

Основна завдання другого, середньострокового, періоду – перехід на модель ринку праці, яка відповідає оптимізації господарської структури області. Зміна економічної структури Київської області повинна йти не лише шляхом ліквідації структури галузей, а її добудови, що склалася, раціональної диверсифікації виробництва. Щодо галузей спеціалізації стоїть завдання скорочення розриву між потенціалом області і фактичним його використанням.

Зміна структури економіки приведе до розузгодження попиту і пропозиції на ринку праці. Кількісна і якісна незбалансованість неминучі взагалі і тим більше за переходу до ринкових відносин, багатоукладної економіки і в умовах структурної перебудови. Важливо вміти прогнозувати конкретні розміри цієї невідповідності, чинники, що її зумовлюють. З цією метою на підприємствах і в регіоні загалом необхідно розробляти прогнозні баланси робочих місць, що показують їхній рух і що дають змогу визначити попит на робочу силу в прогнозованому періоді. Нині нові робочі місця на діючих підприємствах практично не створюються, переважно вони виникають на нових підприємствах у сфері середнього і малого приватного бізнесу.

В умовах структурної перебудови багатоукладного господарства, коли різні форми власності вступають у конкуренцію як на ринку товарів, так і на ринку праці, співвідношення попиту і пропозиції робочої сили високодинамічні, первинного значення набуває створення системи підготовки і перепідготовки кадрів із професійною орієнтацією на перспективну потребу в кадрах [7].

Професійне навчання і перенавчання при цьому розглядається двояко: як засіб підвищення якості робочої сили та її конкурентоспроможності на ринку праці і як засіб підвищення

гнучкості робочої сили, її мобільності в умовах збільшеного динамізму ринку праці. Можна впевнено сказати, що хід і темпи структурної перебудови будуть ґрунтуватися на кваліфікованих кадрах.

Метою III етапу – у довгостроковій перспективі (після 2025 р.) є забезпечення кардинального підвищення продуктивності праці, яка відбиває не лише ефективність використання живої праці, але й виробництва загалом.

Перехідний період і кризова ситуація в економіці вносять зміни і в сам набір чинників підвищення продуктивності праці, в її пріоритети. Отже, пропонується механізм реалізації програм зайнятості населення (рис. 1).

Продуктивність праці за всіх форм власності перебуває під значним впливом зростання технічної озброєності, енергоозброєності тощо.

За всієї відмінності галузей структури господарства нинішня технологія – це технологія великої державної економіки. Перехід до багатоукладної економіки, створення малих підприємств, фермерських господарств припускають інші технологічні рішення для значного зростання продуктивності праці.

Рис. 1. Механізм реалізації програм зайнятості населення

Одночасно з інвестиційними чинниками підвищення продуктивності праці важливо сформувати в багатоукладній господарській структурі мотиваційний механізм, стимули до праці.

Варто нагадати, що найслабшою ланкою адміністративно-командної системи управління колишніх союзних республік була відсутність почуття «господаря» у трудящих, слабкість трудової мотивації на підприємствах державної власності, і саме з роздержавленням та приватизацією пов'язувався потужний мотиваційний стимул до праці, підвищення його продуктивності.

Насправді зараз для всіх устроїв характерний розвиток групового та індивідуального егоїзму. Ломка загальних інтересів, намагання заробляти гроші «за будь-яку ціну» спричиняють відтік робочої сили зі сфери продуктивної праці, а відсутність взаємозв'язку між продуктивністю праці та її оплатою руйнує висококваліфіковане ядро трудового потенціалу регіону (з такими зусиллями створеного за останні роки).

Підбиваючи деякі підсумки, треба підкреслити, що вказаними регіональними чинниками треба ефективно управляти зараз, у період розроблення програми соціально-економічної трансформації господарства області. Інакше формування ринку праці в регіоні триватиме на довгі роки.

Висновки і пропозиції. Удосконалено компетентні підходи до соціально-економічної трансформації ринку праці шляхом розроблення програми соціально-економічної трансформації господарств Київської області, яка має три великих блоки: І блок – загальнорегіональні програми, метою яких є ефективне використання трудових ресурсів і забезпечення зайнятості населення на основі формування і розвитку регіонального ринку праці; ІІ блок – господарсько-галузеві програми, головна мета яких базується на основі розвитку провідних галузей регіону сприяти вдосконаленню їхньої діяльності, зовнішнього і внутрішнього попиту на продукцію легкої та харчової промисловості, задоволення потреб регіону в продуктах харчування та працевлаштування населення; і ІІІ блок – місцеві програми, головною метою є: завдяки здійсненню раціональної спеціалізації і поділу праці в економіці регіону створити максимально сприятливі умови для життєдіяльності й соціального розвитку населення міст, районів і селищ.

Загалом запропоновані програми є системою заходів, спрямованих на досягнення основної мети: в цьому випадку – стабілізацію ринку праці, забезпечення збалансованості попиту на працю і пропозиції, пом'якшення економічних і соціальних втрат від безробіття. Не конкретизуючи завдання за конкретними виконавцями, виокремлено основні етапи реалізації програм за термінами.

Список використаної літератури:

1. Богиня Д.П. Трансформаційні процеси в системі формування національного ринку праці: інституційний аспект. *Україна: аспекти праці*, 2005. № 1. С. 3-8.
2. Борецька Н.П. Соціальний захист населення на сучасному етапі: стан і проблеми : монографія. Донецьк : Янтра, 2001. 352 с.
3. Бражко О.В. Сучасний стан розвитку ринку праці на регіональному рівні. *Держава та регіони : науково-виробничий журнал*. 2008. № 4. С. 47–53.
4. Васильченко В.С. Ринок праці: теоретичні основи і державна практика : посіб. для працівників Державної служби зайнятості. Київ, 2000. Ч. 1. 2000. 318 с.
5. Жадан О.В. Трансформація соціально-трудових відносин у сучасному суспільстві. Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2010. № 1. С. 298–305.
6. Лісогор Л.С. Формування ринку праці в Україні : монографія. Київ : Ін-т економіки НАНУ, 2003. 296 с.
7. Маршавін Ю.М. Ринок праці України і Державна служба зайнятості в умовах динамічних змін : матеріали досліджень. Київ : Альтерпрес, 2011. 483 с.
8. Міненко В.Л. Держава як суб'єкт регіонального ринку праці та зайнятості населення. Харків : УАДУ ХФ, 2001. 41 с.
9. Пономарьова О.Б. Реформування системи зайнятості в Україні для забезпечення конкурентних переваг національного ринку праці. *Україна: аспекти праці.* 2011. № 2. С. 11–17.

Kovach V. O. Competent approaches to social and economic transformations of the labor market

It is noted that economic structure of the regions is characterized by constant changes during development, stabilization and crisis. Ways of socio-economic transformation of regional economies are considered. Absence of systematic approach in socio-economic transformation of farms in the Kyiv oblast' is determined. It is noted that still there is no program for restructuring of region's economy to ensure realization of national and regional interests in the region and in Ukraine. It is proposed to divide program of socio-economic transformations of Kyiv oblast' into three blocks: general regional, economic branch, local. Two general regional programs were reviewed: "Employment and Labor Market Formation" and "Socio-Economic Transformation of Regional Economies". It is determined that main purpose of the program "Employment and Labor Market Formation" is efficient use of labor resources and ensuring rational employment of the region population on the basis of innovative development. The following sub-programs were proposed: "Employment Structure", "Unemployment", "Employment and Retraining" and "Labor Market Formation". It is stated that the program "Socio-Economic Transformation of Regional Economies" is main content of change process in the post-socialist economy and social sphere. The main goal of the program is to create adequate expanded economic independence of territory and development of market mechanisms of economic and market institutions. Global tasks and goals of the transformation of the region's farms are outlined. The following subprograms are proposed: "Privatization", "Small Business", "Mechanisms and Infrastructure of the Market". Peculiarities of Kyiv oblast' economy as an object of property transformation are determined. It is defined that proposed programs are system of measures aimed to achieve the main goal - stabilization of labor market, balance ensuring of labor demand and supply, and mitigation of economic and social losses from unemployment. Main stages of program implementation by terms are defined. Mechanism for implementation of employment programs was developed.

Key words: *state regulation, employment, social and economic program, region economy, labor relations.*

УДК 351.824.1:662.64/.66] (477):[502.1:339.9
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.1.10

І. А. Козименко
аспірант кафедри економічної політики та врядування
Національної академії державного управління при Президентові України

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ ПРІОРИТЕТІВ ДЕКАРБОНІЗАЦІЇ СВІТОВОЇ ЕКОНОМІКИ

У статті обґрунтовано, що вугільна промисловість є важливою ланкою структури національної економіки багатьох країн, а об'єктивні причини збереження вугільної промисловості визначають необхідність державного управління процесами реструктуризації вугільної галузі навіть в умовах розвитку ринкових механізмів. Доведено, що передумовою реформування вугільної промисловості у світі слід вважати підвищення рівня конкуренції в галузі та підвищення рівня забруднення навколишнього середовища. Реформування галузі з метою забезпечення відповідності потребам формування стабільності світових кліматичних ресурсів визнано новим процесом для економіки більшості країн світу, тому необхідні механізми адаптації до нових умов ще на стадії проектування або випробування. Досліджено досвід державної політики Німеччини в галузі енергетики на засадах декарбонізації, який доводить, що державна підтримка розвитку пріоритетних галузей економіки, як інноваційних, так і підмінюючих, повинна спиратися на значний інвестиційний потенціал і поточні потужності забезпечення енергетичної безпеки галузі. Відсутність можливостей збалансування ризиків реформування енергетичної галузі може знизити інтерес потенційних інвесторів у розвиток об'єктів відновлюваної енергетики, що не дозволить забезпечити сталий розвиток національної економіки. Проаналізовані поточні дії американського уряду, що свідчать про визначення важливої ролі вугільній сировині як основи енергетичної і економічної безпеки, а питання декарбонізації слід розглядати крізь призму кардинальної модернізації вугільних ТЕС, які в сучасних умовах мають не банально перепалювати вугілля, але використовувати новітні технології мінімізації екологічних ризиків. Наведено здобутки британської моделі декарбонізації, що передбачає жорсткий варіант декарбонізації енергетики та економіки, тобто повний перегляд споживачів вуглецевого палива, аж до виключення галузей з технологіями, які не відповідають екологічним нормам. Представлена корейська модель торгівлі квотами як одна з найбільш прогресивних в області декарбонізації економіки, запропонованих для використання в інших країнах як ефективний захід щодо здійснення переходу на низьковуглецевий розвиток економіки. Приклади реактивної поведінки урядів ряду країн щодо прискорення процесів декарбонізації економіки окреслено як деструкційну по відношенню до потенціалу розвитку вугільної промисловості в проектах оптимізації енергоспоживання.

Ключові слова: *державне управління, вугільна промисловість, реструктуризація, декарбонізація економіки, енергоспоживання, деінвестування.*

Постановка проблеми. Проблеми енергозабезпечення галузей національної економіки – одвічна проблема значної кількості держав світу. На думку дослідників історії світової економіки, саме домінантний енергоносій визначає ключове виробництво, навколо якого створюються громадські інститути, механізми фінансування, весь спосіб життя. За теорією техноценозів, що висунуто Лусине Бадалян і Віктором Криворотовим [2], існує домінуючий енергоресурс і домінуюча економіка, з ним пов'язана. Для Франції XVII століття – це деревина. Виснажено деревину – впала Франція, пішла в зростання Британія. Виснажено вугілля – впала Британія, пішли в розвиток Сполучені Штати Америки з нафтовою промисловістю [1].

«Ера вугілля» – це інтенсивний розвиток промисловості і транспорту, впровадження парових машин і коксової сировини в металургії [1]. Кінець вугільної ери припав на середину XX ст. – високі технологічні властивості нафтопродуктів і природного газу в поєднанні з їхніми сприятливими ціновими характеристиками і більш низькими капітальними витратами

© Козименко І. А., 2020

на одиницю потужності енергетичних установок призвели до витіснення вугільного палива з багатьох індустріальних процесів, побуту та електроенергетики.

Проте вугільна промисловість і на сьогоднішній день є важливою ланкою структури національної економіки багатьох країн. Відчуваючи значні проблеми в конкуренції з домінуючими ресурсами нового часу, вугільна промисловість продовжує функціонувати навіть в умовах глибокої кризи. Саме об'єктивні причини збереження вугільної промисловості визначають необхідність державного управління процесами реструктуризації вугільної галузі навіть в умовах розвитку ринкових механізмів.

Аналіз останніх публікацій. Передумовою реформування вугільної промисловості у світі, взагалі, слід вважати підвищення рівня конкуренції в галузі та підвищення рівня забруднення навколишнього середовища. Тому реформування вугільної галузі на даний час можна умовно розділити на два головні етапи: 1) реформування галузі з метою адаптації підприємств вугільної промисловості до динамічних умов ринкового середовища; 2) реформування галузі з метою забезпечення відповідності потребам формування стабільності світових кліматичних ресурсів.

Світові тенденції розвитку вугільної промисловості можна означити здебільшого ресурсним підходом до визначення перспективності вугільної промисловості: нарощування вуглевидобутку здійснюється країнами, що мають великі родовища і сприятливі умови видобутку; збереження існуючого рівня видобутку країнами відбувається країнами, що мають більш складні умови видобутку зі стратегією його зменшення; водночас спостерігається закриття родовищ країнами зі складними умовами видобутку [8; 9].

Україна ж належить до першої десятки країн світу за обсягами видобутку вугілля та до групи країн зі складними геологічними умовами розробки родовищ. Відповідно, стратегією розвитку вугільної промисловості передбачено закриття збиткових шахт і розроблення нових перспективних родовищ, зокрема для підтримки функціонування суміжних галузей промисловості [1; 3]. Адже за прогнозами науковців, запасів вугілля вистачить Україні ще на сто років, тому вугілля й надалі буде основним джерелом енергії та гарантом енергетичної безпеки країни. Однак галузь перебуває в досить важкому стані. Прийнята програма реструктуризації не відповідає кризовому стану економіки загалом.

Для забезпечення потреб економіки необхідними обсягами енергоресурсів кожна держава розробляє відповідну енергетичну стратегію. Але серед вугледобувних країн Європи немає спільного погляду на енергетичну політику. Кожна з них водночас із реформуванням вугільної галузі розробила та почала послідовно впроваджувати власну енергетичну стратегію, що дозволило досягнути значних успіхів у вирішенні проблеми із самозабезпеченням потреб власної економіки необхідними обсягами енергоносіїв. Узагальнення світового досвіду реструктуризації галузі з метою адаптації підприємств вугільної промисловості до динамічних умов ринкового середовища, дає можливість зробити висновки, що цей процес відбувався за двома головними сценаріями: жорстким та м'яким. «Жорсткий» сценарій (Великобританія, Польща) реалізує програму реорганізації системою цілеспрямованих заходів формування економічних умов без належного врахування супутніх соціальних проблем. «М'який» сценарій (Німеччина, Франція) реалізує програму поступової трансформації з метою зм'якшення наслідків реструктуризації вугільної галузі [2; 4].

Іншим глобальним трендом розвитку національної економіки багатьох держав, вплив якого на собі відчула економіка нашої держави після визначення курсу євроінтеграції, є повна або часткова декарбонізація галузей економіки. Узагальнюючи значну кількість публікацій у питаннях адаптації світової економіки до глобальних проблем [5–7; 10], відзначимо, що на поточний момент глобальна декарбонізація економіки – це процес перебудови структури національної економіки з метою оптимізації виробництва і споживання галузями палива із вмістом карбону, що представляє основу стабільності світових кліматичних ресурсів.

Реформування галузі з метою забезпечення відповідності потребам формування стабільності світових кліматичних ресурсів – це новий процес для економіки більшості країн світу, тому необхідні механізми адаптації до нових умов ще на стадії проектування або випробування. Саме цей аспект визначає проблематику поточного дослідження.

Мета статті. В основу дослідження як головну мету покладено необхідність визначення ґрунтовних принципів оптимальної поведінки суб'єктів держаного управління під час форму-

вання стратегії розвитку вітчизняної вугільної промисловості в межах імплементації ціннісних орієнтирів енергоспоживання європейського суспільства. Також автором пропонується визначення місця вугільної промисловості в межах участі світових програм декарбонізації енергоспоживання.

Виклад основного матеріалу. В аспекті розвитку вугільної промисловості тренд декарбонізації вносить суттєвий визначальний фактор, тому що всі види вугілля являють собою карбонові концентрати з деякими домішками, використання яких, на думку вчених-екологів, порушує екологічну рівновагу. Основу деструктивних позицій в процесі визначення перспектив вугільної промисловості формують претензії щодо екологічної недосконалості способів видобутку і використання вугілля. Тому проблеми дефіциту інновацій вугільної промисловості (як проектних, так і впроваджених) порівняно з альтернативними галузями на тлі економічних і організаційних проблем вугільної галузі свідчать про досить тривалий за часом процес становлення нової «чистої» світової економіки.

На думку Д. Сакса [10], який очолює «Мережу для вироблення рішень в області сталого розвитку ООН», глобальний процес декарбонізації буде тривалим і складним. Відповідно, для проекту «шляхи глибокої декарбонізації» будуть потрібні обґрунтоване планування і розроблення довгострокових національних низьковуглецевих стратегій, передусім у країнах з найбільшим обсягом викидів.

Основні технологічні рішення, що просувають стратегію декарбонізації, можна представити такими основними напрямами:

– підвищення енергоефективності (наприклад, за допомогою сучасних будівельних проектів, що передбачають зниження потреби в обігріві, охолодженні та енергоємній вентиляції);

– широкомасштабне впровадження безвуглецевих технологій виробництва електроенергії, заснованих на поновлюваних джерелах енергії (вітер, сонце, гідроенергія, геотермальна енергія);

– послідовне «девуглецевання» електроенергетики, впровадження технологій уловлювання та захоронення вуглецю (CCS-процеси, будівництво АЕС нових поколінь);

– перехід на невуглецеву енергетику (водневе паливо, біопаливо) автомобільного, морського і повітряного транспорту, інших галузей економіки [10].

У 2016 році низка країн представила свої стратегії декарбонізації економіки до 2050 року:

– США припускають декарбонізацію національної економіки зі зниженням відносно показників 2005 року на 80%;

– Канада дотримується аналогічних показників декарбонізації шляхом зниження відносно показників 2005 року на 80%;

– Мексика під час підготовки проектів декарбонізації національної економіки керується орієнтирами зниження показників відносно 2005 року на 50%;

– Німеччина і Франція дотримуються стратегії «широкомасштабної вуглецевої нейтральності».

На рис. 1 представлений прогнозний приріст і заміщення потужностей до 2050 р. в електроенергетиці 16-ти провідних країн світу з урахуванням стратегії декарбонізації [5].

Із представлених даних випливає, що до 2050 р. частка поновлюваних джерел енергії зросте приблизно в п’ять разів за одночасного скорочення використання нафти і газу приблизно на третину і припинення значущого використання вугілля у світовій економіці.

Відповідно, реалізація стратегії декарбонізації значно зачіпає перспективи розвитку вугільної промисловості. Так, ряд країн оголосили про намір повністю відмовитися від споживання вугілля:

– Франція зупинить вугільні станції до 2023 р.

– Канада відмовиться від вугілля до 2030 р.

– Фінляндія планує повну відмову від вугілля до 2030 р.

– Штат Орегон – до 2035 р.

– Британія, Голландія, Австрія – найближчі 10–15 років.

– 18 районів поруч із Пекіном – до листопада 2017 р.

Для визначення перспектив національної вугільної промисловості в межах інтеграції національної економіки у світове господарство розглянемо детально світовий досвід у формуванні стратегії декарбонізації в області державного регулювання розвитку галузей енергетики.

За темпів приросту ВВП вище загальноєвропейського рівня Німеччина є лідером в області «зеленої» енергетики. Політичні інструменти, використовувані Німеччиною, – це насамперед тарифи і всеосяжний закон «Про поновлювані джерела енергії», що створили безпечні, передбачувані та привабливі умови на ринку і стимулюють ріст абсолютно нової галузі з ноу-хау та інноваціями.

У даний час на поновлювані джерела енергії припадає близько 30% у німецькому енергобалансі електроенергії, в тому числі найбільша частка припадає на вітер (13%), сонячна енергетика становить лише 6%. Проте, не дивлячись на досягнуті успіхи в області розвитку ВДЕ, процес декарбонізації повільно рухається до досягнення мети загального скорочення парникових газів на 40% до 2020 року порівняно з 1990 р. Це відбувається головним чином через інтенсивне використання бурого вугілля замість менш вуглецеємного природного газу, що у свою чергу є побічним наслідком динаміки ринку електроенергії.

У реалізації заходів обмеження вугілля як джерела енергії для електростанції основна ставка була зроблена на газову генерацію. Однак прибутковість газової генерації викликає в інвесторів великі сумніви через її низьку маржу і базове завантаження. Так, у німецької E. ON під загрозою закриття знаходиться введена тільки у 2010 році газова станція Irsching 5 CCGT з ККД 59%. У цей же час завантаження навіть старих станцій, що працюють на кам'яному вугіллі, зараз становить близько 60%, а використовують лігніт місцевого видобутку майже 100%. Через цінові відмінності з кінця 2010 року прибутковість газової генерації в Європі неухильно падає, а вугільної – зростає. Так, виробництво електроенергії на основі газу в Німеччині та Нідерландах з 2012 року виявилося зовсім збитковим, у Великобританії газова генерація поки зберігає мінімальний прибуток, притому прибутковість від реалізації електроенергії, отриманої на базі різних палив, різниться в середньому на 15 євро за МВт×год.

У такій ситуації вибір енергетиків на користь вугілля очевидний: у Німеччині вугільна генерація зросла в першій половині 2012 року на 8%, у Великобританії – на 35%, а в Іспанії – на 65%.

Таким чином, ініціатива скорочення використання вугілля та перехід до більш чистих джерел енергії є наслідком не стільки неефективності вугільної генерації, скільки вартості квот на викиди CO_2, які в складній економічній обстановці не змогли стати стимулом до зниження шкодочинності генерації.

Німеччина давно поставила перед собою завдання збільшення частки ВДЕ у своєму енергобалансі і зараз за цим показником далеко випередила інші європейські держави. Але й тут все суперечливо. Фінансове навантаження, яке несуть населення та економіка країни із субсидування альтернативної енергетики, тільки збільшується. У минулому році «зелений податок» становив 14,5% від рахунків домогосподарств і 25% вартості електроенергії для промислових підприємств.

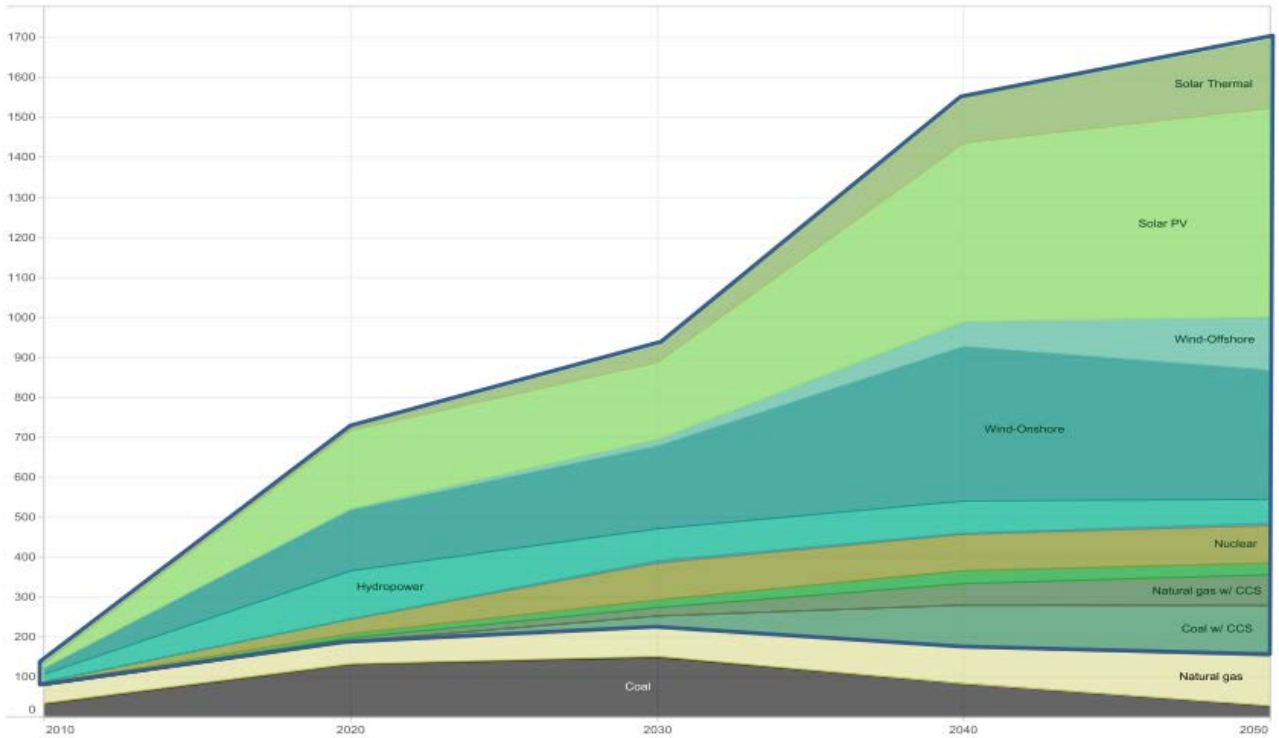

Рис. 1. Прогнозний приріст і заміщення потужностей до 2050 р. в електроенергетиці 16 провідних країн світу з урахуванням стратегії декарбонізації [за даними IDDRI, 2015]

Однак державна підтримка сектора ВДЕ в останні роки під впливом кризи помітно ослабла. Чим обернеться така зміна політики, поки сказати складно. Так, вітрові потужності Німеччини у 2012 році все ж таки збільшилися на 8%, оскільки було завершено багато раніше розпочатих проектів. Але весь зрослий вітропарк Німеччини виробив електроенергії на 7% менше, ніж роком раніше. Це означає тільки одне – завантаження нових вітростанцій падає, повернення інвестицій відстрочується, інвестиційна привабливість проектів знижується.

Таким чином, досвід державної політики Німеччини в галузі енергетики на засадах декарбонізації доводить, що державна підтримка розвитку пріоритетних галузей економіки, як інноваційних (наприклад, відновлювана енергетика), так і підмінюючих (наприклад, газової генерації) повинна спиратися на значний інвестиційний потенціал і поточні потужності забезпечення енергетичної безпеки галузі. Відсутність можливостей збалансування ризиків реформування енергетичної галузі може знизити інтерес потенційних інвесторів щодо розвитку об'єктів відновлюваної енергетики, що не дозволить забезпечити сталий розвиток національної економіки.

Досвід США представляє великий інтерес для дослідження декарбонізації, оскільки в країні застосовується широкий спектр механізмів щодо зниження викидів парникових газів та зменшення споживання електроенергії на основі державно-приватного партнерства. Так, приватні компанії та уряд приходять до допомоги консалтингових компаній для просування декарбонізації в певних секторах і керуються експертизою та пропозиціями таких компаній, як «Джонс Ланг Ля Саль» (JLL) та інших.

У частині вугільної промисловості США, оголосивши курс декарбонізації національної економіки, в частині державного регулювання реалізували значну програму обмеження розвитку вугільної галузі, породивши нове економічне явище, що одержало назву деінвестування, тобто «розмивання» основи інвестиційної розвитку об'єктів вугільної промисловості і перенаправлення в пріоритетні проекти-замінники. На поточний момент з урахуванням європейської практики до деінвестицій із вуглецевих активів відносять такі дії:

– заборона на нові вугільні проекти міжнародних фінансових організацій [4];

– перегляд портфелів пенсійних фондів, страхових компаній на користь «екологічних» компаній;

– вихід із вуглецемістких проектів (нова тенденція в Німеччині, ЄС).

У результаті потужного зростання субсидій США у ВДЕ електростанцій з державного бюджету вже у 2015 році про своє банкрутство заявили відразу три з чотирьох провідних вуглевидобувних компаній США:

– Peabody Energy, видобувала в середньому 189 млн тон/рік, що становило 19% усього внутрішнього ринку;

– Arch Coal – 135,8 млн тон/рік, 13,6%;

– Alpha Natural Resources – 80,1 млн тон/рік, 8%.

У грудні 2017 року уряд США оголосив, що фінансування всіх програм «зеленої» енергетики буде урізано на 6,5% та призупинено дію плану «Чиста енергія». Скасування дорогого плану зі скорочення на 30% вуглекислих викидів в атмосферу до 2030 року за рахунок переходу на поновлювані джерела енергії щорічно заощадить до 18% витрат бюджету США.

За даними до квартального звіту US Energy Information Administration у період правління Барака Обами з 2012 по 2015 рік видобуток вугілля в США впав з 1 млрд 16 млн тон до 728 млн тон; з моменту приходу до влади Трампа у 2017 році видобуток має зростання до 774 млн тон, а за перший квартал 2018 року видобуто 189 мільйонів тон.

Таким чином, поточні дії американського уряду свідчать про визначення важливої ролі вугільній сировині як основи енергетичної і економічної безпеки, а питання декарбонізації слід розглядати крізь призму кардинальної модернізації вугільних ТЕС, які в сучасних умовах мають не банально перепалювати вугілля, але використовувати новітні технології мінімізації екологічних ризиків.

Великобританія досить успішно просувається шляхом декарбонізації економіки. Уряд широко підтримує різні ініціативи з охорони навколишнього середовища, і вже до 2010 р. рівень викидів парникових газів був на 22% менше, ніж у 1990 р. Таким успіхам сприяв загальний перехід на менш енергоємну економіку, так само, як і економічна реструктуризація, за якої споживання енергії в промисловому секторі (зокрема, виробництво сталі та заліза) різко знизилося. Ці зміни не позначилися на загальному економічному станови-

щі країни, навпаки, прогнозується приріст ВВП приблизно у 2,5% до 2020 року [9].

Як показало дослідження, Уряд Великобританії відіграє центральну роль в інвестиційній політиці переходу до нових моделей низьковуглецевого розвитку секторів економіки. Так, Урядом країни були чітко визначені ключові напрями подальших дій, такі як розробка вуглецевого бюджету на наступні 5 років спільно з необхідною політикою впровадження нових процесів, реформи ринку електроенергії, збільшення вкладень у низьковуглецеве виробництво, розвиток ВДЕ, подальші дослідження в області вирішення соціально-економічних питань, які можуть сприяти країні в досягненні поставлених цілей з декарбонізації економіки.

Таким чином, британська модель декарбонізації передбачає жорсткий варіант декарбонізації енергетики та економіки, тобто повний перегляд споживачів вуглецевого палива, аж до виключення галузей з технологіями, які не відповідають екологічним нормам.

Китайська Народна Республіка – найбільше джерело викидів вуглецю у світі. Входить до п'ятірки лідерів разом із США, ЄС, Індією та Росією. Країна реалізує масштабні заходи з розвитку низьковуглецевої економіки, безпрецедентні у світі. Планується, що викиди досягнуть піку у 2020 р. і потім будуть скорочуватися.

Поставлені такі цілі в секторі ВДЕ та вугілля:

– у 2015 р. сонячна генерація зросла на 74%, вітрова – на 34%;

– потенціал ВДЕ ~ 6000 ГВт;

– 1000 вугільних шахт буде закрито лише у 2016 р. Радикальний перегляд споживання вугілля в країні, особливо в густонаселених районах.

Ринок квот на CO_2 діє в 7 провінціях із 2013 р. Поточна ціна сягає 3,5–4 $/т CO_2. У 2017 р. вводиться національний ринок вуглецю (найбільший у світі). Є величезний досвід реалізації «кіотських» проектів. Продано в період 2008–2012 рр. близько 700 млн т CO_2. Отримані кошти інвестовані, в тому числі у створення внутрішніх потужностей з виробництва та реекспорту низьковуглецевих технологій.

Уряд Південної Кореї приділяє велику увагу внесенню поправок у загальне економічне планування і управління цінами на енергоносії – електроенергію, вуглець, викопне паливо та ін. У Кореї переслідується мета коректного встановлення цін, необхідних стандартів, удосконалення законодавчої бази й управління інвестиціями.

Зокрема, запропонована Система торгівлі викидами (СТВ) вуглецю, яка дозволить країні мінімізувати витрати по декарбонізації. Торгівля квотами на емісію вже вступила в силу і є важливим пунктом у стратегії уряду «Зелене зростання» для подальшого розвитку за одночасного зниження викидів вуглекислого газу. У 2012 р. Парламентом і Національною Асамблеєю країни був випущений офіційний рахунок з торгівлі Квотами [6]. У цей проект були залучені великі компанії – головні забруднювачі (більше 500), а також інспектори з емісій, інженери з контролю і продавці дозволами на викиди. Був розроблений конкретний план обмежень викидів парникових газів по секторах економіки до 2020 року.

Наведені дані свідчать про заплановане істотне збільшення обмежень на викиди парникових газів до 2020 р. Але вже сьогодні, незважаючи на протидії агентів промисловості, на національному рівні вступило в дію законодавство з обмеження та торгівлі квотами, що сприятиме виконанню намічених планів [7].

Корейська модель торгівлі квотами є однією з найбільш прогресивних в області декарбонізації економіки, запропонованих для використання в інших країнах як ефективний захід щодо здійснення переходу на низьковуглецевий розвиток економіки. Крім цього, в місті Сонгду був організований Глобальний Кліматичний Фонд (GCF), підтримуваний ООН, який розрахований на підтримку відповідних проектів у інших країнах [7].

Загалом, досвід Південної Кореї щодо забезпечення переходу до «зеленої економіки» і впровадження нових форм та інструментів зниження енергоємності виробництва і споживання є одним із найбільш передових у світі.

Вугілля для енергетики та промисловості в межах квот – це проблемна тема. Спалювання його утворює багато відходів, що забруднюють навколишнє середовище. У порівнянні з газом вугілля дає в 2 рази більше викидів CO_2. Але жорсткі екологічні стандарти й обмеження (квоти) в деяких випадках можуть стати не перепоною, а стимулом для розвитку видобутку вугілля. У кіотському протоколі встановлені квоти на викиди в атмосферу метану – газу, який присутній у шахтах. Утилізація метану стала прибутковим бізнесом для багатьох підприємств, які знижують рівень викидів на шахтах, а потім продають свої квоти іншим компаніям. Прибуток від таких проектів обчислюється десятками мільйонів доларів.

Ще одна перспективна технологія – газифікація вугілля, яка активно розвивається в Китаї.

Планується, що до 2020 року в країні буде вироблено 50 мільярдів тон синтез-газу, що еквівалентно 25 мільярдів тон природного газу з урахуванням різниці в теплотворності. Причому за офіційними даними собівартість виробництва мільйона теплових одиниць синтез-газу майже вдвічі дешевше вартості мільйона теплових одиниць імпортованого в країну природного палива. Покладають надії на синтез-газ і в Україні – у 2014 році він був включений українським Мінфіном у список 8-ми альтернативних джерел заміщення імпортного газу.

Висновки і пропозиції. Таким чином, динамічна система обмежень і обґрунтована оцінка вартості негативного впливу поточного способу використання вугілля на навколишнє середовище стимулює розвиток інноваційних технологій виробництва та споживання палива, переглядаючи розуміння відповідності традиційного паливного ресурсу – вугілля – сучасним вимогам економічних, екологічних і соціальних систем.

Підводячи підсумок, зазначимо, що глобальна декарбонізація економіки – одна з найважливіших проблем XXI століття і фундаментальних умов сталого розвитку. Серед необхідних важливих умов її успішного рішення – наявність достатніх фінансових інвестицій, освоєння нових ефективних технологій, довгострокова взаємодія і співпраця держав і народів.

Список використаної літератури:

1. Угольная промышленность и гибридная экономика : моногр. / А.И. Амоша и др ; НАН Украины, Ин-т экономики пром-ти. Киев, 2017. 196 с.
2. Бадалян Л., Криворотов В. Технологический перелом начала века и интересы России. *Экономические стратегии.* 2008. № 3. С. 12–19.
3. Базова та оновлена Енергетична стратегія України на період до 2035 року / Міністерство енергетики та вугільної промисловості України. URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=245239554.
4. Крупнейшие мировые банки запретили инвестиции в угольную генерацию и промышленность. URL: http://elektrovesti.net/48214_krupneyshie-mirovye-banki-zapretili-investitsii-v-ugolnuyu-generatsiyu-i-promyshlennost
5. Сафонов Г.В. Декарбонизация экономики России: возможности, риски, перспективы ; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». URL: https://www.hse.ru/data/2018/06/10/1149856263/СафоновГ.В.-Сколково-2005-06-2018.pdf.
6. Emissions Trading South Korea Steams ahead by Changmi Yoo (2012). Environmental Finance Publications PWC, Autumn report, Emissions Trading South Korea Steams ahead by Changmi Yoo ПВС. *«Global Carbon».* 2012. № 4. С. 16–17. URL: https://www.pwc.com/en_GX/gx/sustainability/publications/assets/pwc-emmisions-trading-south-korea.pdf.
7. Ki-Jong Woo. Korea's Fast-Moving Strategy on Green Growth. *IGES*. Feb. 2011. URL: http://www.iges.or.jp/en/news/topic/asianfocus201102.html
8. National Greenhouse Gas Emissions Reduction Roadmap. South Korea Ministry of Environment documents 2020. URL: http://eng.me.go.kr/eng/web/index.do?menuId=212.
9. Sachs J., Tubiana L. Sustainable Development Solutions Network (SDSN) and Institute for Sustainable Development and International Relations (IDDRI). September. URL: http://unsdsn.org/wp-ontent/uploads/2014/09/DDPP2014report-Canada chapter.pdf.
10. The Deep Decarbonization Pathways Project (DDPP). URL: http://deepdecarbonization.org/ddpp-reports.

Kozymenko I. A. State regulation of the development of the coal industry in the conditions of forming priorities for decarbonization of the world economy

The article substantiates that the coal industry is an important link in the structure of the national economy of many countries, and the objective reasons for maintaining the coal industry determine the need for public management of the processes of restructuring of the coal industry, even in the context of market mechanisms. It is proved that the prerequisite for the reform of the coal industry in the world should be considered to increase the level of competition in the industry and increase the level of environmental pollution. Reforming the industry to meet the needs of global climate resilience is recognized as a new process for the economy of most countries of the world, so mechanisms for adapting to new conditions are still needed at the design or test stage. The experience of German state policy in the field of energy on the basis of decarbonisation has been investigated, which proves that state support for the development of priority sectors of the economy, both innovative and substituting, should be based on considerable investment potential and current capacities for energy security of the industry. The lack of opportunities to balance the risks of reforming the energy sector may reduce the interest of potential investors in the development of renewable energy facilities, which will not allow the sustainable development of the national economy. The current US

government analyzes the importance of determining the importance of coal as a basis for energy and economic security, and the decarbonisation issue should be considered through the prism of cardinal modernization of coal TPPs, which in modern conditions should not banishly burn coal, but use the latest technologies. risks. The achievements of the British model of decarbonisation, which provides a rigid variant of decarbonisation of energy and economy, that is, a complete review of carbon fuel consumers, up to the exclusion of industries with technologies that do not meet environmental standards. The Korean quota trading model is presented as one of the most advanced in the decarbonisation of the economy proposed for use in other countries as an effective measure for the transition to low-carbon economic development. Examples of the reactive behavior of governments in several countries to accelerate the process of decarbonisation of the economy are described as destructive to the potential of coal industry development in energy optimization projects.

Key words: *public administration, coal industry, restructuring, economy decarbonisation, energy consumption, deinvestment.*

УДК 159.944.3
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.1.11

Л. І. Котляр
доцент Дунайського інституту
Національного університету «Одеська морська академія»,
докторант кафедри публічного управління та публічної служби
Національної академії державного управління при Президентові України

ПРОБЛЕМА ВОЛЬОВОЇ ПОВЕДІНКИ ТА ВІДТЕРМІНУВАННЯ ВИКОНАННЯ СПРАВ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Статтю присвячено вивченню сутності поняття «вольова поведінка» як засобу зниження рівня відтермінування виконання справ державних службовців та виявленню основних тенденцій. Кожний державний службовець як суб'єкт управління, який прагне якісно виконувати свої обов'язки, постійно працює в умовах вирішення проблемних завдань, аналізу конкретних ситуацій, усвідомлення своєї соціальної функції. Його професіоналізм виявляється в здатності справлятися з труднощами в плануванні роботи у разі виникнення великої кількості ситуацій, які не повинні відтерміновуватися.

Вольова поведінка державних службовців є засобом зниження прокрастинації в професійній діяльності. У результаті аналізу наукових джерел визначено сутність та основні ознаки вольової поведінки та прокрастинації. Зокрема, у статті розглянуті актуальні наукові підходи до визначення термінів. З'ясовані змістові аспекти вищезазначених явищ показали, що феномен прокрастинації може виявлятися в різних сферах людини, в тому числі в управлінській діяльності державних службовців. У своїй основі вона має постійне відтермінування актуальних і важливих для людини справ, що постійно повторюються всупереч усвідомленню суб'єктом негативних наслідків. У статті були визначені такі особистісні якості вольової поведінки, як: здатність передбачати і уявляти свою діяльність; здатність зосереджувати увагу на основній галузі своїх інтересів; здатність планувати свої дії, враховуючи можливі перешкоди і труднощі, заздалегідь передбачати методи їх подолання.

Представлена авторська позиція щодо визначення особистісних якостей вольової поведінки, які є засобами зниження відтермінування виконання справ у професійній діяльності державних службовців. Основними якостями є: здатність аналізувати теперішню ситуацію й оперувати своїми можливостями; здатність здійснювати оптимальний вибір із декількох можливостей; здатність до планування дій; здатність до стратегічного мислення; наполегливість; здатність до самокорекції поведінки і вчинків.

Ключові слова: *державний службовець, вольова поведінка, вольовий акт, прокрастинація, прокрастинатор.*

Постановка проблеми. Вольова поведінка має велике значення в професійній діяльності державних службовців, оскільки воля – це свідома активність особистості, що дозволяє їй управляти своєю поведінкою за допомогою системи певних дій і вчинків.

Державний службовець як суб'єкт управління, який прагне якісно виконувати свої обов'язки, постійно проявляє в професійній діяльності вольову поведінку. Ця поведінка пов'язана з включенням у певний процес прийняття відповідальних рішень, ситуацій, що ставлять державного службовця перед необхідністю подолання у своїй діяльності суб'єктивних і об'єктивних труднощів, мобілізації власних можливостей для досягнення намічених цілей. Саме державний службовець постійно здійснює вибір між негайним здійсненням справ чи, навпаки, відтерміновуванням виконання завдань. Актуальне значення в публічному управлінні має вольова поведінка, яка може бути засобом зниження прокрастинації в професійній діяльності державних службовців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні наукові дослідження доводять висновку, що прокрастинація – це вираження емоційної реакції на планові або необхідні справи. Проблемі визначення сутності механізмів прокрастинації, їх класифікації приділялося багато уваги у працях Є. Базики, Н. Боровської, Т. Вай-

© Котляр Л. І., 2020

ди, Я. Варваричевої, В. Воробьова, М. Дворника, В. Ковиліна, М. Кузнєцова, Т. Мотрук та ін. [1; 2; 3; 4; 6; 7; 9; 11].

У свою чергу аналіз наукової літератури показав, що проблемі визначення сутності психології волі та вольової регуляції особистості багато уваги приділяли такі дослідники, як: К. Абульханова–Славська, А. Бандура, Л. Божович, В. Іванніков, Б. Зіммерман, В. Котирло, Т. Шульга та інші. Вони вивчали окремі характеристики проявів волі, вольової регуляції, вольових якостей або вольових стратегій особистості в окремі вікові періоди розвитку.

Регулятивну функцію волі зробили предметом своїх досліджень В. Калін, А. Пуні, В. Селіванов [12] тощо. Вольова регуляція, на їхню думку, – це свідоме опосереднювання цілями і мотивами предметної діяльності утворення оптимальної мобілізованості, оптимального режиму активності і концентрування цієї активності в певному напрямі, тобто цілеспрямоване утворення такої організації психічних функцій, які б забезпечували ефективність дій.

Мета статті – проаналізувати поняття прокрастинації та вольової поведінки в контексті різних теоретичних підходів; визначити особистісні якості для здійснення вольової поведінки як засобу зниження відтермінування виконання справ у професійній діяльності державних службовців.

Виклад основного матеріалу. Активна і відповідальна особистість, в якій зараз так гостро має потребу суспільство, – це особистість із високою регуляцією поведінки і діяльності. Державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті, здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

Відтермінування виконання справ на потім є головним питанням, яке досліджується науковцями різних країн світу у зв'язку зі зростанням кількості осіб, які прокрастинують, і низкою негативних наслідків цього процесу: шкідливим впливом на розвиток особистості, її продуктивність, працездатність, на кар'єрне зростання, професійну успішність. Ми вважаємо, що ріст прокрастинації пов'язаний зі зміною технологій і часових рамок виконання завдань, що притаманно для нашого часу, в якому технології розвиваються стрімкими темпами, відбувається кваліфікація модернізації всіх сфер життєдіяльності людини та, відповідно, зростають вимоги до спеціалістів і результатів їхньої діяльності, до відповідальності фахівців, їхнього уміння аналізувати, прогнозувати наслідки своїх дій чи без діяння.

Прокрастинація (від латів. pro – замість, попереду і crastinus – завтрашній) означає схильність до постійного відкладання «на потім» неприємних справ. Прокрастинатори – люди, схильні відтерміновувати виконання завдань, перекладати відповідальність на інших, працювати хаотично, без плану або лише під натхненням чи за настання реченця. Тому вони є неефективними членами в команді.

Треба відзначити, що проблема зволікання завжди існувала в різних культурах та в різні часи. Так, грецький поет Гесіод (VIII – VII ст. до н. е.) у поемі «Труди і дні» осуджує зволікання: «Ніколи не відкладайте вашу роботу на завтра та на післязавтра; бо млявий працівник не заповнює свій сарай, як і той, хто відкладає свою роботу; <…> людина, яка відкладає роботу, завжди в розоренні» [16]. Як відомо, негайному примиренню із супротивником навчав Ісус (Матвея 5: 23–24). У Ефесянам 4:26 написано: «…сонце нехай не заходить у вашому гніві».

Давньоримський політичний діяч, філософ Марк Цицерон (106–44 рр. до н.е.) вважав, що повільність і зволікання неприпустимі у будь-якій справі (Philippics, 6.7), а римський філософ Луцій Анней Сенека (4 р. до н.е. – 65 н.е.) попереджав: «Доки ми відкладаємо життя, воно минає» [16].

Термін «прокрастинація» ввів у 1977 році П. Рінгенбах у книзі «Прокрастинація в житті людини». У цьому ж році була опублікована книга А. Елліса і В. Кнауса (Ellis, Knaus, 1977) «Подолання прокрастинації», основу якої склали клінічні спостереження. Потім була написана науково-популярна книга Дж. Бурка і Л. Юєн (Burka, Yuen, 1983) «Прокрастинація: що це таке і як з нею боротися». Нарешті, в середині 1980-х років почав здійснюватися науково-академічний аналіз феномену прокрастинації (Solomon, 1984; Lay, 1986; Rothblum, Solomon, 1986). Були розроблені опитувальники для вивчення прокрастинації (Aitken, 1982; Lay, 1986; McCown et al., 1987; Tuckman, 1991). У кінці XX – початку XXI століття ця проблема привернула увагу і вітчизняних психологів.

Зазначимо, що в сучасній зарубіжній і вітчизняній психології на даний момент немає єдиного визначення феномену прокрастинації. «Online Etymology Dictionary» подає такі відомості: «Прокрастинація (ім.): 1540-і рр., від середньовічного французького procrastinationi лат. Procrastinationem (називний відм. – procrastinatio) – відкладання із дня на день, procrastinare– відкласти, відтягнути, затримати, pro – вперед, далі, на користь чого-небудь, та crastinus – завтра [15]. Згідно з «American Heritage Dictionary of the English Language» прокрастинація тлумачиться як «акт відкладання роботи з чим-небудь на майбутнє, непотрібне зволікання чи відтягування», «відкладання чи затримка без необхідності», «перенесення виконання справ у зв'язку зі звичною безпечністю чи лінощами» [17].

N. Milgram (1992) розглядає прокрастинацію як:

1) поведінку послідовного зволікання;

2) наслідок неякісного поведінкового продукту;

3) таку, що включає завдання, яке сприймається прокрастинатором як важливе для виконання;

4) результат емоційного розладу [14].

На думку С. Лея, прокрастинацією також є добровільне, ірраціональне відкладання намічених дій, притому що для особистості це спричинить відчутний вагомий негативний ефект.

В.С. Ковилін вважає прокрастинатора особою, яка схильна до зволікання в ухваленні рішення, відкладання виконання різних справ «на потім». Автор розглядає зміст даного феномену в наявності тенденції відкладати виконання необхідних справ «на потім» як поведінковий патерн, за якого відбувається усвідомлене відкладання виконання провідної для людини в даний період часу діяльності, заповнюючи при цьому час позбавленими продуктивного сенсу діями [9]. Автор у своїх дослідженнях наводить дані, що від 46% до 95% учнів вважають себе завзятими прокрастинаторами, а постійне відкладання «на потім» спостерігається і у 15–20% людей старше 25 років [9].

Н.М. Карловська, Р.А. Баранова і Л.І. Дементій описують феномен прокрастинації через відкладання виконання своєчасних, доречних дій на більш пізній термін, що у свою чергу супроводжується негативними емоційними реакціями і, як результат, призводить до погіршення якості роботи. На думку авторів, прокрастинація – феномен комплексний і неоднорідний у психологічному плані, складається з різних компонентів (когнітивних, емоційних, поведінкових), які пов'язані з мотиваційною сферою особистості. Також окремими формами прокрастинації є страх ризику, відкладання ухвалення рішень, планування, що часто не виконується, тощо.

Ряд авторів дотримуються думки, що прокрастинація пов'язана з емоційними реакціями на заплановані або необхідні справи. Заслуговують на увагу думки авторів Є.П. Ільїна і В.С. Ковиліна, які вважають прокрастинацію вираженням різного виду емоційної реакції [8; 9]. На цій основі Є.П. Ільїн виділяє типи прокрастинаторів: 1) «напружений», для якого характерні тривожність, занепокоєння, переживання, відчуття провини, викликані загальним перевантаженням, втратою відчуття часу, незадоволенням власними досягненнями, неясними життєвими цілями, невпевненістю у собі; 2) «розслаблений», який віддає перевагу виконанню лише тих справ, які приносять йому задоволення в даний момент часу. Такі люди витрачають час на інші, більш приємні заняття [8].

На основі проаналізованих дефініцій пропонуємо своє трактування прокрастинації як процесу постійного добровільного зволікання виконанням важливих справ у зв'язку з нерозвиненістю вольової поведінки особистості.

На нашу думку, вольова поведінка державних службовців є позитивним засобом, який знижує рівень прокрастинації в професійній діяльності.

Розглянемо питання щодо визначення поняття «вольова поведінка». Вольова поведінка державних службовців спрямована на підвищення ефективності роботи в управлінській діяльності.

Аналіз літератури приводить до думки, що існує багато різних визначень поняття волі, при цьому науковці звертають увагу на різні аспекти явища, яке позначається цим поняттям. Так, деякі науковці, визначаючи поняття волі, звертають увагу на боротьбу мотивів, що зумовлюють поведінку людини [12].

Регулятивну функцію волі зробили предметом своїх досліджень В.П. Калін, В.І. Селіванов, указуючи на те, що воля є процесом саморегуляції поведінки людини, що виявляється у прийнятті рішення, подоланні труднощів і перешкод на шляху досягнення мети, виконання поставлених завдань. Волю розуміють як свідомо спрямовану активність особистості, як внутрішню активність психіки, пов'я-

зану з вибором мотивів, цілепокладанням, прагненням до вибору мотивів, досягненням мети, зусиллям до подолання перешкод, мобілізацією внутрішньої напруженості, здатністю регулювати спонукання, можливістю приймати рішення, гальмуванням поведінкових реакцій [12]. При цьому необхідно відзначити, що воля виконує дві взаємопов'язані функції – спонукальну і гальмівну.

Так, спонукальна функція, як відомо, забезпечує активність людини в подоланні труднощів і перешкод. Якщо в людини відсутня актуальна потреба виконувати дію, але при цьому необхідність виконання її вона усвідомлює, воля створює допоміжне спонукання, змінюючи смисл дії, викликаючи переживання, що пов'язані з передбаченими наслідками дії. Головним проявом волі в такому випадку стає вчинок.

Гальмівна функція волі проявляється у стримуванні небажаних проявів активності. Ця функція найчастіше виступає в єдності зі спонукальною. Людна здатна гальмувати виникнення небажаних мотивів, виконання дій, поведінку, які суперечать уявленням про зразок, еталон, і здійснення яких може поставити під сумнів або зашкодити авторитету особистості [5].

Отже, ми розуміємо під вольовим зусиллям здатність індивіда переборювати силу опору зовнішнього оточення і власних недоліків під час здійснення вольових актів. Вольову поведінку ми розглядаємо як поведінку особистості в цілому, яка характеризується регулярним виконанням вольових актів у своїй діяльності.

Висновки і пропозиції. Результати проведеного аналізу показали, що феномен прокрастинації може виявлятися в різних сферах людини, у тому числі в управлінській діяльності державних службовців. У своїй основі вона має постійне відкладання актуальних і важливих для людини справ, що постійно повторюються всупереч усвідомленню суб'єктом негативних наслідків у зв'язку з нерозвиненістю вольової поведінки особистості.

Вольову поведінку ми розглядали як поведінку особистості в цілому, яка характеризується регулярним виконанням вольових актів у своїй діяльності і потребує наявності таких особистісних якостей: здатність передбачати і уявляти свою діяльність; здатність зосереджувати свою увагу на основній галузі своїх інтересів; здатність планувати свої дії, враховуючи можливі перешкоди і труднощі, заздалегідь передбачати методи їх подолання.

Таким чином, вольова поведінка є засобом зниження відтермінування виконання справ в професійній діяльності державних службовців і включає такі особистісні якості, як: здатність аналізувати теперішню ситуацію і оперувати своїми можливостями; здатність здійснювати оптимальний вибір із декількох можливостей; здатність до планування дій; здатність до стратегічного мислення; наполегливість; здатність до самокорекції поведінки і вчинків.

Список використаної літератури:

1. Базика Є.Л. Феномен психофізіологічного стану прокрастинації. *Междисциплинарные исследования в науке и образовании*. 2012. № 1.
2. Боровская Н.В. Психологические и психофизиологические предпосылки лености студентов : дисс … к. психол. н. : 19.00.07 «Педагогическая психология». Санкт-Петербург, 2008. 168 с.
3. Вайда Т.С. Прокрастинація як компонент поведінки працівників ОВС та її профілактика під час професійної підготовки курсантів у ВНЗ МВС України. *Юридичний бюлетень.* 2016. Вип. 2. С. 197–211. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ub_2016_2_22
4. Варваричева Я.И. Феномен прокрастинации: проблемы и перспективы исследования. *Вопросы психологии*. 2010. № 3. С. 121–131.
5. Варій М.Й. Загальна психологія : навч. посібник для студ. психол. і педагог. Спеціальностей. Львів : Край, 2005. 752 с.
6. Воробьева В.В., Якиманская И.С. Психология лени: постановка проблемы. Оренбург, 2003. 57 с.
7. Дворник М.С. Соціально-психологічні практики відтермінування в конструюванні особистістю власного майбутнього : дис. … канд. психол. наук : 19.00.05. Київ, 2014. 200 с.
8. Ильин Е.П. Психология воли. Санкт-Петербург : Питер, 2000. С. 17–195.
9. Ковылин В.С. Теоретические основы изучения феномена прокрастинации. *Электронный научный журнал «Личность в меняющемся мире: здоровье, адаптация, развитие.* 2013. № 2.
10. Леонтьев А.Н. Воля. *Вестник Московского университета. Сер. 14 : Психология*. 1993. № 2. С. 3–14.
11. Мотрук Т.О., Стеценко Д.В. Прокрастинація як інгібітор розвитку успішної особистості. *Актуальні питання сучасної психології :* Матеріали I Всеукраїнської науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих вчених (Суми, 15 травня 2014 р.). Суми : Вид-во СумДПУ імені А.С. Макаренка, 2014. 388 с.
12. Селиванов В.И. Основные подходы к психологическому исследованию волевой активности

личности. *Экспериментальные исследования волевой активности.* Рязань, 1986. 138 с.
13. Швалб Ю.М. Возвращение к забытой теме: проблема воли в психологи. *Зб. наук. пр. Актуальні проблеми психології.* Житомир : Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2014. Том VII: Екологічна психологія. Вип. 37. С. 186.
14. Milgram N.A. Procrastination: A malady of modern time. *Boletin de Psicologia*. 1992. Vol. 35:83.
15. Online Etymology Dictionary. URL: http://www.etymonline.com/index.php?term=procrastination.
16. Steel P. The nature of procrastination: a meta-analytic and theoretical review of quintessential self-regulatory failure. *Psychological bulletin.* 2007. Vol. 133 (1). P. 65–94.
17. The American Heritage Dictionary of the English Language. Firth Edition. URL: https://ahdictionary.com/word/search. html?q=procrastination.

Kotliar L. I. The problem of volitional behavior and delaying the performance of civil servants' affairs

The article is devoted to the study of the essence of the concept of "willful behavior" as a means of reducing the level of delay in the performance of civil servants, to identify the main trends. Every civil servant, as a subject of management, who strives to fulfill his / her responsibilities in a qualitative manner, constantly works in the conditions of problem solving, analysis of specific situations, awareness of his / her social function. His professionalism is manifested in the ability to cope with difficulties in planning work in the event of a large number of situations that should not be delayed.

Willful behavior of civil servants is a means of reducing procrastination in professional activity. As a result of the analysis of scientific sources, the essence and the basic signs of volitional behavior and procrastination were determined. In particular, the article discusses current scientific approaches to the definition of terms. The clarified substantive aspects of the above phenomena have shown that the phenomenon of procrastination can manifest itself in various spheres of human beings, including in the administrative activity of public servants. At its core, it has a constant delay in current and important human affairs, which are constantly repeated despite the subject's awareness of the negative consequences. The article defines such personal qualities of volitional behavior as: the ability to anticipate and imagine their activities; the ability to focus on the core area of their interests; the ability to plan their actions, taking into account possible obstacles and difficulties, to anticipate in advance the methods for overcoming them.

The author's position on determining the personal qualities of volitional behavior that are the means of reducing the delay in the execution of cases in the professional activity of civil servants is presented. The main qualities are: the ability to analyze the current situation and operate its capabilities; the ability to make optimal choices from multiple options; ability to plan actions; ability to think strategically; persistence; the ability to self-correct behavior and actions.

Key words: *civil servant, willful behavior, willful act, procrastination, procrastinator.*

УДК 354
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.1.12

А. Г. Мелконян
аспірантка кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ЯК ПРІОРИТЕТ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ГЛОБАЛЬНЕ VS ЛОКАЛЬНЕ

Актуальність теми дослідження зумовлена тим, що система соціального захисту є однією з важливих у контексті державного управління, адже вона охоплює фактично все населення будь-якої країни. Разом із тим, враховуючи те, що наразі світ стає все більш і більш глобалізованим, процеси глобалізації викликають кардинальні зміни у світовій економіці, в політичному, економічному, соціальному, культурному складниках життя сучасного суспільства. Відбувається процес формування єдиного економічного простору у світовому масштабі. Через це ті чи інші сфери суспільного буття стають важливими не лише окремо для тієї чи іншої держави, але й глобально, на міжнародному рівні. Це стосується і сфери соціального захисту населення.

Зважаючи на те, що наявні певні наукові напрацювання в досліджуваній проблематиці, все ж можна констатувати про досить побіжний аналіз співвідношення та специфіки глобального і локального в соціальному захисті як пріоритету системи публічного управління. Відповідно, метою даної статі стало висвітлення особливості глобального і локального в розумінні соціального захисту як пріоритету системи публічного управління та їх визначення у працях українських та зарубіжних дослідників.

У результаті здійсненого ґрунтовного аналізу, розкривши забезпечення соціального захисту як один із ключових пріоритетів системи публічного управління, було доведено, що в сучасному світі соціальний захист в основі своїй має два ключових аспекти: глобальний і локальний. Глобальність даного пріоритету полягає в тому, що через функціонування різного роду міжнародних гуманітарних і політичних організацій мають місце такі явища, як наднаціональний перерозподіл доходів і наднаціональне правове регулювання соціальним захистом. У свою чергу було встановлено, що локальність пріоритету публічного управління у сфері соціального захисту зумовлюється тим, що в результаті ефективної її побудови і функціонування знижуються, а інколи і зникають різного роду соціальні проблеми, які можуть стати основою для дестабілізації, конфліктогенності в тій чи іншій державі.

Ключові слова: *соціальний захист, публічне управління, соціальна політика, глобалізація, глобальне, локальне.*

Постановка проблеми. Актуальність дослідження зумовлена тим, що формування нової стратегії публічного управління у сфері соціального захисту населення, особливо в умовах обмежених ресурсів, вимагає наукового обґрунтування й удосконалення механізмів публічного управління перебудовою сфери соціального захисту населення відповідно до суспільних потреб нашої держави, а також у відповідності до міжнародних норм і стандартів. Механізми публічного управління є визначальними детермінантами діяльності системи соціального захисту населення, тобто вони відображають окремі рівні, функції й структури системи і є об'єктом змін, спрямованих на покращання соціального захисту населення в Україні.

Аналіз основних досліджень та публікацій. Наукові напрацювання дослідників з публічного управління загалом та соціальної політики і захисту зокрема Н. Болотіної [1], С. Кузьменко [4], Я. Кустрі [5], С. Майстро [6], Л. Мартинової [7], С. Процюк [6], М. Тімофєєвої [10], С. Цимбалюк [12], Г. Яковлєвої [13] та інших стали теоретико-методологічною основою нашого дослідження. Проте в них ми можемо побачити досить побіжне висвітлення співвідношення та специфіки глобального і локального в соціальному захисті як пріоритету системи публічного управління. Це зумовлено тим, що, наприклад, наукові розвідки українських науковців Н. Болотіної, Л. Мартинової, Г. Яковлєвої здебільшого присвячені ключовим

© Мелконян А. Г., 2020

аспектам функціонування соціального захисту виключно у вітчизняних реаліях. У свою чергу наукові напрацювання С. Кузьменко, Я. Кустрі, М. Тімофєєвої, С. Цимбалюк у більшій мірі розкривають загальні аспекти досліджуваної теми.

Відповідно, **метою** запропонованого дослідження є висвітлення особливості глобального і локального в розумінні соціального захисту як пріоритету системи публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Загалом, система публічного управління – доволі багатогранне явище. Вона включає багато аспектів, зокрема і стосовно забезпечення соціального захисту.

Суть публічного управління зазначеної сфери, як зазначають науковці, полягає в тому, що держава:

а) дбає про соціальний захист своїх громадян;

б) забороняє використання примусової праці;

в) створює робочі місця;

г) забезпечує підготовку кадрів;

д) забезпечує нормальні умови праці, вільний вибір місця роботи, професії;

е) матеріально підтримує своїх громадян;

є) гарантує захист від незаконного звільнення;

ж) забезпечує право на своєчасне одержання винагороди [8, с. 88].

Важливою передумовою функціонування публічної політики як інформаційно-комунікаційного процесу, в т.ч. і в контексті соціального захисту, є цілеспрямоване формування:

– організаційних основ (повідомлення, які створюються та формуються учасниками політичного процесу та комунікації, повинні мати загальнозначимий, суспільнозначимий характер та становити контентну єдність);

– технологічних основ (можливість масового розповсюдження та рівного доступу до інформації).

Поряд із цим у публічній політиці є параметри, які впливають на ступінь відповідності досягнутих результатів та наслідків поставленій меті, роблять ефективними засоби досягнення цілей. Умовами результативності публічної політики є:

– здатність та спроможність упорядковувати інформацію;

– здатність переробляти інформацію;

– здатність установлювати та підтримувати осмислені контакти [3, с. 5].

Разом із тим треба підкреслити, що на сучасному етапі світового розвитку соціальний захист, що раніше трактувався і практично здійснювався в межах окремих країн, набирає наднаціонального та транснаціонального характеру. Це сталося з кількох причин. Економічна конкуренція між державами змушує їх скорочувати кошти на соціальний захист з метою підвищення конкурентоспроможності (соціальний демпінг), якщо не створено наднаціональних чи глобальних регуляторів, що покликані протидіяти цьому. Міжнародний міграційний тиск змушує перерозподіляти доходи між країнами, щоб запобігти політичним наслідкам масових міграцій. Спільність ринків капіталу та праці сприяє виникненню наднаціональних органів, що забезпечують на наднаціональному рівні захист громадянських прав, які заперечуються або ігноруються на національному рівні. Наднаціональний характер соціального захисту набирає принаймні дві форми: наднаціональний перерозподіл доходів і наднаціональне правове регулювання [Див.: 2].

Однією з форм наднаціонального соціального захисту є міжнародний перерозподіл доходів. На субглобальному рівні цей принцип ефективний у Європейському Союзі, коли фонди цієї та інших організацій забезпечують певний рівень підтримки бідніших регіонів за рахунок заможніших. Це ще раз доводить тотожність підходів дослідників процесів розвитку і тих, хто наголошує на необхідності створення глобального рівня управління. Іншою формою наднаціональної та глобальної соціальної політики є наднаціональне правове регулювання, що передбачає приєднання до конвенцій і виконання рекомендацій МОП та інших міжнародних організацій і формування на цій основі національного законодавства, що регулює соціальний захист [Див.: 6].

Загалом, доступ до адекватного рівня соціального захисту визнано в міжнародних документах як основне право всіх людей у кожній країні. Міжнародні гарантії соціального захисту закріплені в документах Організації Об'єднаних Націй, Міжнародної організації праці, задекларовані в актах Ради Європи та інших міжнародних та регіональних організацій. Належний соціальний захист розглядається також як невід'ємний засіб та умова суспільного розвитку і соціальної злагоди [11, с. 12]. Дотримання принципів соціального прогресу і розвитку покликані забезпечити досягнення таких цілей публічної політики у сфері соціального захисту:

– надання всебічного соціального забезпечення і послуг соціальної опіки, створення і по-

кращення системи соціального забезпечення і страхування для всіх осіб, які через хворобу, непрацездатність або похилий вік тимчасово або постійно не можуть заробляти на життя, з метою забезпечення належного рівня життя для таких осіб, їхніх сімей та утриманців;

– охорона прав матері й дитини;

– захист прав і забезпечення благополуччя дітей, осіб похилого віку, інвалідів;

– створення умов, за яких рівність можливостей має стати прерогативою як країн, так і окремих осіб усередині країни [7, с. 54].

Свого часу саме в Декларації соціального прогресу і розвитку була чітко проголошена головна мета публічної політики у сфері соціального захисту – людина. Публічна політика у даній сфері чутлива до загального політичного контексту та історичних чинників, які його зумовлюють. «Перехід від командно-адміністративної системи управління до управління, яке базується на принципах демократії та громадянського суспільства, соціально-правової держави в умовах побудови соціально орієнтованої економіки, детермінував нові підходи до системи соціального захисту населення. Складність проблеми реформування системи соціального захисту в тій чи іншій країні, її модернізації полягає в тому, що вона не може бути механічно перенесена з одного економічного ладу в інший. Це принципово відмінні системи – вони мають різні цілі, вирішують різні завдання, мають різні сфери дії, механізми, умови забезпечення; вони прив'язані до різних умов трудової діяльності, до різного типу продуктивності й інтенсивності праці. Сучасна система соціального захисту населення в нашій країні є однією з найскладніших у світі, оскільки поєднує в собі залишки радянської системи соціального забезпечення та нові складники системи соціального захисту, яка функціонує в умовах ринкової економіки. На наш погляд, це одна з базових причин низького рівня соціальної захищеності громадян, соціальної несправедливості під час розподілу суспільних благ» [9, с. 100–101].

Відповідно, публічна політика у сфері соціального захисту має два основних вектори: стосовно економічно активного населення і соціально уразливих верств населення.

Державна політика щодо соціального захисту працездатного, економічно активного населення – комплекс соціально-економічних, правових заходів, методів і засобів, що забезпечують умови й можливості реалізації інтересів осіб за рахунок їхнього трудового внеску, відносної економічної самостійності та пом'якшення дії факторів соціального ризику. Для працездатного населення пріоритетне значення має сприяння з боку держави зайнятості, отриманню доходу, який забезпечує достойне життя, встановлення гарантій мінімального розміру заробітної плати, інших гарантій, пов'язаних із трудовими та іншими правовідносинами. Державна політика соціального захисту працездатного, економічно активного населення також включає заходи щодо реалізації права на освіту, охорону здоров'я і житло, безпечне для життя та здоров'я довкілля, умови праці й відпочинку, які сприяють достатньому відтворенню і розвитку робочої сили, а також систему допомоги безробітним, у тому числі професійної підготовки та перепідготовки працівників, реалізації права на різні види загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Державна політика соціального захисту економічно активного населення повинна формуватися таким чином, щоб, з одного боку, не породжувати зрівнялівки й утриманських настроїв, а з другого – забезпечувати підсилення мотивації до продуктивної трудової діяльності і розглядатися як невід'ємна складова частина соціальної політики, яка покликана сприяти не лише зростанню рівня життя населення, а й підвищенню економічного потенціалу держави. Основною складовою частиною соціального захисту економічно активного населення виступає соціальне страхування.

Отже, базовими складниками системи соціального захисту та публічної політики у сфері соціального захисту населення є соціальні гарантії, соціальне страхування, соціальна підтримка, соціальна допомога, соціальні компенсації та соціальне забезпечення [4, с. 423]. Розглянемо кожен із них більш детальніше.

Відповідно до Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 5 жовтня 2000 р. № 2017-III тлумачення визначення «соціальні гарантії» не повністю розкриває зміст та природу зазначеної категорії. У процесі проведення контент-аналізу визначення «державні соціальні гарантії», які надають сучасні науковці, зазначену категорію треба розглядати як систему взаємопов'язаних між собою економічних, юридичних, матеріальних та інших засобів, які повинні реалізовувати конституційні зобов'язання держави перед кож-

ним членом суспільства для забезпечення соціальних потреб на рівні не нижче встановлених законодавством норм. Державною політикою забезпечення соціальних гарантій є соціальна безпека людини, стан захищеності особи, яка є складовою частиною національної безпеки, що у свою чергу визначає стан захищеності найважливіших інтересів суспільства в цілому та окремих осіб від загрози соціальних ризиків та формування соціальних цінностей у свідомості населення. Рівень життя найбільш уразливих верств населення повністю чи значною мірою залежить від держави [5, с. 5].

Соціальне страхування визначають як систему правових, економічних і організаційних заходів, необхідних для посилення соціального захисту працюючих осіб і членів їхніх сімей від імовірної бідності внаслідок неможливості отримувати дохід у разі втрати роботи або працездатності через хворобу, нещасний випадок, каліцтво, старість чи смерть годувальника. Особливість соціального страхування полягає в тому, що воно пов'язане з трудовою діяльністю людини як члена суспільства.

Так, Н.Б. Болотіна наголошує на тому, що соціальне піклування на сучасному етапі застосовують як принципову засаду лише для побудови такої форми соціального забезпечення, як державна соціальна допомога. Але ця форма має додатковий (субсидіарний) характер. Основною ж формою соціального забезпечення у країнах із розвинутою соціальною ринковою економікою, на думку автора, є соціальне страхування, засноване на активній участі у фінансуванні соціальних виплат як роботодавців, так і самих працівників [1, с. 38].

Соціальна підтримка може бути таких видів:

– допомога малозабезпеченим сім'ям на виховання дітей. Важливою складовою частиною системи державної соціальної підтримки сімей із дітьми є надання соціальних послуг насамперед багатодітним, неповним, малозабезпеченим, неблагополучним сім'ям із дітьми, сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах, тощо;

– підтримка з безробіття після закінчення терміну виплати допомоги з безробіття. Після закінчення терміну виплати допомоги з безробіття з урахуванням доходу сім'ї може надаватися матеріальна допомога з безробіття протягом шести місяців та одноразова матеріальна допомога;

– соціальна підтримка та обслуговування громадян похилого віку й інвалідів. У межах зазначеного виду підтримки відбувається обслуговування громадян похилого віку, інвалідів, що не мають медичних протипоказань для перебування в колективі й потребують соціально-побутової та психологічної адаптації;

– соціальне обслуговування окремих категорій громадян (одиноких осіб, дітей-сиріт тощо). Якщо говорити, наприклад, про дітей-сиріт, то їх обслуговування здійснюється в освітніх установах, створених для таких дітей: дитячих будинках; дитячих будинках-школах, школах-інтернатах; санаторних дитячих будинках (організованих для дітей, які потребують тривалого лікування); спеціальних дитячих будинках, школах-інтернатах (створюваних для дітей з відхиленнями у розвитку);

– соціальна підтримка біженців. Проблема соціальної підтримки біженців і вимушених переселенців гостро постала перед нашою державою у 2014 році. Зараз зазначений напрям соціальної підтримки перебуває на шляху свого розвитку, адже, судячи об'єктивно, наша держава була не готова до такого перебігу обставин, які склались в Україні протягом останніх трьох років. [12, с. 193–194].

Як форма соціального захисту соціальні компенсації у практиці економічного маневрування, що склалася, часто ототожнюються з поняттям «індексація». Цій категорії часто надається значення звичайних грошових виплат населенню у зв'язку з процесами інфляції. Ми вважаємо, що компенсація виступає одним зі структурних елементів соціального захисту. Суть її полягає в наданні гарантій реальної цінності, витраченої раніше праці, коли номінальне зростання матеріальної винагороди періодично відстає від його реальної вартості через наростаючі темпи інфляції. Компенсація пом'якшує погіршення рівня життя тих, хто працює, і сприяє вирівнюванню доходів до межі мінімального споживання у непрацездатного населення. Існує ще таке поняття, як «компенсаційний пакет», яке відрізняється від традиційного поняття «компенсація». Перелік виплат, що належать до компенсаційного пакета, набагато ширший [4, с. 42].

Як наголошує С. Цимбалюк, «компенсаційний пакет є сукупністю всіх (матеріальних і нематеріальних виплат), винагород, благ і послуг, що їх роботодавець надає працівникові за використання його робочої сили (компенсацій) відповідно до норм чинного законодавства, положень корпоративної політики, умов колективного та трудового договорів» [12, с. 4].

Державне соціальне забезпечення є складовою частиною системи соціального захисту і виконує функцію нагромадження та розподілу коштів соціального захисту, призначених на соціальну допомогу, виплати із соціального страхування тощо. Соціальне забезпечення включає пенсії та різного роду допомоги. Таким чином, під соціальним забезпеченням розуміють заходи матеріальної підтримки особи та сім'ї з боку держави і суспільства [10, с. 172].

Висновки і пропозиції. Таким чином, розкривши забезпечення соціального захисту як один із ключових пріоритетів системи публічного управління, можемо зазначити такі висновки:

У сучасному світі соціальний захист як пріоритет публічного управління в основі своїй має два ключових аспекти: глобальний і локальний. Глобальність даного пріоритету полягає в тому, що через функціонування різного роду міжнародних гуманітарних і політичних організацій мають місце такі явища, як наднаціональний перерозподіл доходів і наднаціональне правове регулювання соціальним захистом.

У свою чергу локальність пріоритету публічного управління у сфері соціального захисту зумовлюється тим, що в результаті ефективної її побудови і функціонування знижуються, а інколи й зникають різного роду соціальні проблеми, які можуть стати основою для дестабілізації, конфліктогенності в тій чи іншій державі.

Список використаної літератури:

1. Болотіна Н.Б. Право людини на соціальне забезпечення в Україні: проблема термінів і понять. *Право України*. 2000. № 4. С. 35–39.
2. Глобалізація соціального захисту. URL: http://referatua.org.ua/category_content.php?c=state_regulation&id=200 &s=2.
3. Інституційне забезпечення та особливості формування публічної політики в Україні : метод. рек. / уклад. : С.О. Телешун та ін. Київ : НАДУ, 2011. 44 с.
4. Кузьменко С.Г. Аналіз сучасних форм соціального захисту населення. *Університетські наукові записки.* 2012. № 3. С. 419–426.
5. Кустря Я.О. Державні соціальні гарантії в системі соціального забезпечення населення. *Державне будівництво.* 2018 № 1 С. 1–10.
6. Майстро С.Л., Процюк С.В. Соціальний захист економічно активного населення в умовах глобалізації. *Державне будівництво.* 2010. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2010_1_12.
7. Мартинова Л. Соціальна політика України в контексті забезпечення конкурентних переваг людського потенціалу.
8. Навчально-методичний комплекс з дисципліни «Право в публічному управлінні» / укл. В.С. Толуб'як, Т.В. Дракохруст. Тернопіль : ТНЕУ, 2017. 212 с.
9. Реформування соціальної політики в Україні: проблеми та перспективи: навч.-наук. вид. / авт. кол. : В.А. Скуратівський та ін. ; за заг. ред. В.А. Скуратівського, В.П. Трощинського. Київ ; Львів : НАДУ, 2012. 368 с.
10. Тімофєєва М.І. Сутність соціального захисту населення. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля.* 2016. № 6. С. 169–174.
11. Управління соціальним і гуманітарним розвитком : навч. посіб. / авт. кол. : В.А. Скуратівський та ін. ; за заг. ред. В.А. Скуратівського, В.П. Трощинського : у 2 ч. Київ : НАДУ, 2009. Ч. 1. С. 12.
12. Цимбалюк С. Компенсаційний пакет: сутність, структура, вимоги щодо формування. *Україна: аспекти праці.* 2011. № 1. С. 3–10.
13. Яковлєва Г. Соціальна підтримка як вид соціального забезпечення в Україні. *Visegrad journal on human rights.* 2016. № 6/1. С. 191–196.

Melkonyan A. H. Social protection as a priority of the public governance system: global vs local

The relevance of the research topic is due to the fact that the social protection system is one of the important in the context of public administration. After all, it covers virtually the entire population of any country. However, given that the world is becoming more and more globalized now. Globalization processes cause dramatic changes in the world economy, political, economic, social, and cultural components of the life of modern society. The process of forming a single economic space on a global scale is taking place. Because of this, certain spheres of social life are becoming important not only individually for a country but also globally, at the international level. This also applies to the area of social protection of the population.

Considering that there are some scientific achievements in the investigated problems, it is possible to conclude that a sufficiently cursory analysis of the relation and specifics of global and local social protection as a priority of the public administration system. Accordingly, the purpose of this article was to highlight the peculiarities of global and local understanding of social protection as a priority of public administration. and their definitions in the writings of Ukrainian and foreign researchers.

As a result of a thorough analysis, revealing the provision of social protection as one of the key priorities of the public administration system, it was proved that in the modern world, social protection as a priority of public administration has two key aspects: global and local. The global nature of this priority lies in the fact that, through the functioning of various international humanitarian and political organizations, phenomena such as supranational income redistribution and supranational legal regulation of social protection occur. In turn, it was found that the locality of the priority of public administration in the field of social protection is due to the fact that as a result of its effective construction and functioning decreases and sometimes disappears all kinds of social problems that can become the basis for destabilization, conflict in one way or another. the state.

Key words: *social protection, public administration, social policy, globalization, global, local.*

УДК 35.088:001.9
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.1.13

О. М. Оргієць
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри бізнес-адміністрування та менеджменту
зовнішньоекономічної діяльності
Запорізького національного університету

СОЦІАЛЬНА ДИЛЕМА ОБМІНУ ЗНАННЯМИ В КОНТЕКСТІ ЗБЕРЕЖЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ ПАМ'ЯТІ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

У статті розглянуто фактори, які негативно впливають на поведінку обміну знаннями, серед них – бюрократична організаційна система, яка притаманна органам державної влади. Доведено, що ієрархічна структура, бюрократія, недостатнє врахування ролі та значення людського чинника в ефективній роботі, недооцінення ролі неформальних структур у межах формальної організації продукують негативний прогноз для інновацій, мотивації державних службовців та організаційну ефективність в обміні знаннями.

На основі аналізу попередніх досліджень наголошується, що обмін особистими знаннями зі своїми колегами несе певну вартість для деяких людей і може спричинити на організаційному рівні дилему про співпрацю, подібну до дилеми суспільного блага. З цієї точки зору держслужбовець має два варіанти: дотримуватися стратегії співпраці, за якої він готовий поділитися знаннями або надати свій внесок в організаційний обмін знаннями, або стратегії дефектів, коли службовець вирішує безкоштовно використовувати ресурс організації або очікує, що спільне благо виготовлять інші колеги.

Проведена в листопаді 2019 року розвідка шляхом анкетування 86 державних службовців райдержадміністрацій підтвердила, що залежно від позиції окремих службовців в організації та багатьох інших факторів рівень соціальної дилеми може змінюватися під час обміну знаннями. Впорядивши низку цих чинників у три основні категорії, було запропоновано такі механізми подолання ситуації «соціальної дилеми», які можуть підвищити рівень участі державних службовців у програмах обміну знаннями: втручання, спрямовані на реструктуризацію виплат за внесок; механізми підвищення ефективності індивідуального внеску держслужбовців у суспільне благо; втручання, які сприяють груповій ідентичності та відповідальності.

Для кожного із цих типів рішень були визначені конкретні практики, деякі з яких уже застосовуються в державному управлінні. Ці практики мають дуже різноманітний характер: деякі стосуються того, як повинні бути розроблені системи інформацій, а інші пов'язані зі структурою організації чи організаційною політикою щодо людських ресурсів.

Ключові слова: *бюрократична організаційна система, знання, інституційна пам'ять, обмін знаннями, органи державної влади, передача знань, соціальна дилема, стратегія соціального співробітництва.*

Постановка проблеми. У процесі функціонування органів державної влади з роками у них накопичуються знання, які становлять основу їхньої спроможності та забезпечують ефективність у виконанні завдань, полегшують процеси прийняття рішень. Ті ж самі процеси відбуваються і з кожним державним службовцем: нагромаджуються знання та практичні навички ефективних методів роботи, раціональні способи колективної праці та продуктивної взаємодії з навколишнім середовищем. Проте організаційні знання можуть втрачатися, тому дане питання набуває більшої значущості, оскільки мовчазні знання, набуті працівниками, фактично важко передати й вони повністю залежать від готовності ними поділитися [8]. Саме від здатності органу державної влади перетворити неявні знання в явні, накопичувати, зберігати, створювати, оновлювати, використовувати та сприяти їх обміну залежить збереження і розвиток інституційної пам'яті організації.

© Оргієць О. М., 2020

Визначення терміна «знання» як організаційного ресурсу [12], дане Т. Давенпортом і Л. Прусаком, передбачає, що цим ресурсом, як і будь-яким іншим, необхідно управляти та використовувати найбільш оптимальним чином для отримання максимального зиску. Для виконання цих завдань обмін знаннями є центральним і критично важливим видом діяльності [25]. Знання виступає важливим елементом загального вдосконалення організації шляхом підвищення продуктивності та ефективності як у приватному, так і в державному секторах [8; 13; 25]. Однак, на відміну від приватного сектору, де продуктивність та ефективність є синонімом прибутковості, державний сектор неприбутковий за своєю суттю, тому не зосереджується на ініціативах обміну знаннями [8; 23; 26].

Процес обміну знаннями є проблемним питанням, оскільки знання пов'язане з людиною, яка, з одного боку, володіє ним, а з іншого боку, повинна його споживати для виконання посадових обов'язків. Це означає, що службовці воліють переслідувати власний інтерес, коли виявляють зіткнення між власними та колективними інтересами. Тому актуальність дослідження полягає в пошуку конкретних практичних заходів у галузі людських ресурсів, які можуть покращити етичне середовище інститутів державного сектору та забезпечити інтенсивність обміну знаннями між держслужбовцями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ряд дослідників розробили загальні теоретичні положення щодо чинників інтенсивності обміну знаннями і сформулювали напрями для емпіричної перевірки. Це насамперед іноземні науковці, серед яких Л. Размеріта, Г. Філіпс-Врен, Л. Джейн [17], М. Асрар-уль-Хак і С. Анвар [10], Х. Чжан, С-Н. Лін, К.-С. Чунг, Ф.-С. Цай, Р.-Т. Ву [27]. Однак розвідок про характер взаємодії управлінських практик з індивідуальними установками співробітників і їх сукупний вплив на поведінку в обміні знаннями поки відомо небагато. Серед останніх досліджень заслуговують увагу насамперед праці А. Сергєєвої та Т. Андрєєвої [4], І. Гордєєвої [13], Ю. Чжу [28]. Безпосередньо дослідженню та практиці управління знаннями в організації державного сектору присвячено роботи З. Юсоф, М. Ісмаїл, К. Ахмад, М. Юсоф [26], К. Амбер, І. Хан, М. Ахмад [9], Дж. Торфінг [21].

Наявна дослідницька література визначає ряд факторів, які ускладнюють обмін знаннями між людьми в організаціях. Серед головних чинників – навмисне небажання ділитися особистими знаннями і вміннями, оскільки працівники вважають, що таким чином знецінять свою присутність в організації. Обмін знаннями в цьому випадку можна розглядати як ситуацію, коли організаційні інтереси суперечать індивідуальним інтересам працівників, що у свою чергу являє собою соціальну дилему, яка залишається малодослідженою як вітчизняними, так й іноземним дослідниками в контексті управління знаннями. Поза увагою науковців залишився розгляд бюрократичних факторів, які перешкоджають обміну знаннями між службовцями, які більш притаманні державному сектору.

Мета статті – на основі аналізу факторів, які впливають на рівень участі державних службовців у обміні знаннями, окреслити механізми подолання ситуації «соціальної дилеми» в даній сфері, спираючись на стратегію соціального співробітництва.

Виклад основного матеріалу дослідження. Реалізація ухвалених рішень, прийнятих під час планування державної політики, покладається на державний апарат як сукупність органів державної влади, які є різновидом державних організацій. Організації бувають різних типів, у сфері державного управління такою організацією є бюрократична (механістична) структура, яка спирається на систему формальної влади. Органу державної влади як бюрократичній організації притаманні такі риси:

– для зайняття вакантної посади державної служби визначальним є фахова підготовка претендента;

– перелік посадових обов'язків, завдань, прав, повноважень, відповідальності, що покладаються на працівника, ретельно прописані в посадовій інструкції;

– працівники дотримуються формальних правил, процесів, процедур, положень та настанов;

– поведінка службовців характеризується формальною безособовістю, яка характерна для виконання офіційними особами своїх обов'язків;

– керівництво дотримується певної дистанції щодо підлеглих;

– зв'язок між підрозділами, що відносяться до одного структурного рівня управління, відбувається через їхніх керівників;

– проблеми і завдання, з якими стикається організація, ретельно розподіляються на значну

кількість дрібних завдань, що доручаються для виконання окремим підрозділам, працівникам;

– лише вище керівництво визначає, наскільки завдання, які вирішуються підрозділами, відповідають цілям організації;

– кожен підрозділ розв'язує своє завдання відділлено від завдань організації загалом [5].

Реальна бюрократія, що є основним і необхідним елементом раціональної системи управління, окрім безумовних переваг, володіє і настільки ж безумовними недоліками [3]. Бюрократичній організації властиві недостатнє врахування ролі і значення людського фактора в ефективній роботі, недооцінення ролі неформальних структур у межах формальної організації [2, с. 100], ієрархічна структура, бюрократія [15], які негативно впливають на поведінку людей. Бюрократія розглядається як бар'єр у внутрішньоорганізаційному інформаційному потоці та комунікації [17]. Наявність бюрократичної тяганини може придушити самовираження та відповідальну поведінку працівників [16]. Бюрократичний тип структури організації, на думку Л. Шморгун, не може сприяти зростанню потенціалу окремих індивідів, оскільки вони використовують тільки ту частину своїх знань і досвіду, які безпосередньо потрібні для виконання посадових обов'язків. Дослідник також наголошує, що «коли питання стратегії і тактики розвитку організації вирішуються лише на вищому рівні, а всі інші рівні виконують лише рішення згори, тоді втрачається загальний управлінський інтелект» [6, с. 79].

Дж. Торфінгом було доведено, що бюрократична організаційна структура продукує негативний прогноз для інновацій, мотивації державних служб та організаційну ефективність [21]. Співробітники цих організацій мають обмежену самостійність діяти, що знижує їхній інтерес до інновацій. Коли працівники не мотивовані до інновацій, вони також втрачають мотивацію до обміну знаннями та співпраці з колегами [26]. Що стосується спілкування, централізовані структури гальмують взаємодію між працівниками і є бар'єром для поведінки співробітників в обміні знаннями [8]. Обтяжливі правила та процедури ненавмисно створюють відчуження серед працівників, яке обмежує їх у вільному спілкуванні з колегами, обмежує творчість та інновації людей [25]. Організаційні процеси стають значно повільнішими, коли рішення та інформація мають надходити згори вниз по ієрархії. Довга ієрархія демотивує співробітників та обмежує відкриту комунікацію між працівниками, перешкоджає їхній адаптованості до соціальної еволюції [14].

Зазвичай на державну службу підбирають на конкретну посаду особу, яка володіє відповідними компетенціями і потенціалом розвитку цих компетенцій (або хоча б ними). Але в багатьох випадках держслужбовець має неповторний досвід і низку інших компетенцій, які не дуже потрібні на його посаді, проте могли б стати в нагоді в інших управлінських процесах. Бюрократична організаційна структура органів державної влади володіє певною жорсткістю, тому проявити свої знання працівникові буває складно, особливо якщо керівник прагне повністю контролювати інформацію, що виходить із його підрозділу, а будь-які спроби поділитися своїм знанням сприймає або як дію «через голову» начальника, або як заняття не своєю справою [7]. З іншого боку, децентралізована влада сприяє внутрішній комунікації, підвищується рівень задоволеності працівників, оскільки вони більш самостійні на робочому місці [26]. Це задоволення спонукає їх до співпраці з колегами. Крім того, успіх ініціатив з реформування державного сектору можливий також завдяки децентралізованій організаційній структурі [21], оскільки реформи, які теоретично обґрунтовані групою фахівців, мають більший шанс на успіх. М. Шарратт та А. Усоро пояснили різницю між централізованою та децентралізованою організаційними структурами для формування поведінки співробітників в обміні знаннями. За їхніми словами, «організації з централізованим, бюрократичним стилем управління можуть задушити створення нових знань, тоді як гнучка децентралізована організаційна структура заохочує обмін знаннями, особливо знаннями, які мають більш мовчазний характер» [20, с. 189].

Отже, аналіз поглядів науковців на залежність інтенсивності обміну знаннями між службовцями та створення соціальних мереж в організаціях від типу організаційної системи дає нам підставу говорити про те, що бюрократична організаційна система, яка притаманна органам державної влади, негативно впливає на поведінку обміну знаннями.

Організації зацікавлені в тому, щоб зробити знання доступними для всіх працівників з метою покращення їхньої роботи; але з точки зору працівника це раціональний вибір для зберігання знань, заощадження часу, збереження влади і тим самим можливості залишитися цінним

для організації та зменшити ризик звільнення. «Обмін особистою думкою з колегами може нести цінність для деяких людей, що може спричинити дилему про співпрацю, подібну до дилеми для громадського блага» [14].

Соціальні дилеми – це проблемні соціальні ситуації, в яких виникає суперечність між короткочасними цілями економічних агентів і можливістю досягнення «відкладеної винагороди» [18]. Отже, з точки зору соціальної дилеми працівник має два варіанти: дотримуватися стратегії співпраці, за якої співробітник готовий поділитися знаннями або готовий надати свій внесок у кошик суспільних благ, або стратегії дефектів, коли «виробництво спільного блага приречене на провал», тому працівник вирішує безкоштовно використовувати ресурс організації або очікує, що спільне благо виготовлять інші колеги [22].

Дотримуючись стратегії соціального співробітництва, більшість працівників бажають ділитися знаннями або готові змінити свою поведінку, якщо в організації буде впроваджена практика обміну знаннями, навіть якщо він сам понесе витрати, за умови, що більшість працівників також додають внесок.

Дотримуючись «дефектної стратегії», працівники не співпрацюватимуть над тим, щоб поділитися або добавити свої знання в суспільне благо, що призведе до «дефіцитної рівноваги». Дилема для працівників тим сильніше, чим вище витрати на обмін знаннями, серед яких є пізнавальні зусилля, необхідні для обміну та редагування інформації, та час, який вона забирає від основної роботи. Крім того, деякі працівники побоюються здатися непереконливими, а знання, якими вони можуть поділитися, можуть бути невірними або низької якості [4].

Щоб працівники мали стимул ділитися своїми знаннями, очікувані вигоди (тобто винагорода чи вдячність колег) повинні сприйматися вище, ніж витрати. Ряд дослідників вважають: якщо всі співробітники будуть ділитися знаннями в рівних частках, то весь колектив залишаться у виграші [1]. За даними А. Кабрера та Е. Кабрера, організаційні знання можна вважати суспільним благом, доступність якого не зменшується з використанням [14]. Суспільне благо – це ресурс, з якого можуть отримати користь усі, незалежно від того, надавали вони добро чи ні [17]. Ю. Чжу стверджує, що працівники, які сильно ототожнюються з організацією, швидше діляться своїми знаннями, оскільки вони приймають цілі організації як власні [28]. Отже, залежно від позиції окремих службовців в організації та багатьох інших факторів рівень соціальної дилеми може змінюватися в разі обміну знаннями. Розглянемо дане твердження в контексті державного управління.

Службовці, особливо в організаціях державного сектору, поєднують свої знання з кар'єрними можливостями. Вони вважають, що матимуть більше професійних переваг, якщо будуть більш обізнані, ніж інші. Співробітники в державному секторі менш схильні до зміни робочих місць і, швидше за все, намагаються зберігати і просувати свій статус в організації, кар'єрно зростати. Тому просування культури обміну знаннями в органах державної влади стає більш проблемним.

Щодо впливу централізованої організаційної структури, то є кілька емпіричних доказів відносно того, що ієрархічна система прийняття рішень відчужує між собою працівників [26; 28]. Як зазначає група дослідників на чолі з В. Кауфманом, причина може полягати в тому, що люди хочуть самостійно та на свій розсуд приймати рішення в своїх організаціях. Коли вони не відчувають самостійності, це, швидше за все, відчужує їх від роботи та колег. Такий стан відчуженості сприяє соціальній дилемі, і службовцям не вистачає уваги на колективні чи організаційні інтереси. Однак коли працівники відчувають відчуженість від роботи, вони можуть не відчужувати себе від переслідування власних інтересів. Тому вони починають брати участь в організаційній політиці, виходячи з аналізу вартості та вигоди своєї поведінки, при цьому «витрати, ймовірно, будуть зосереджені на особі, але переваги можуть поширюватися на всіх працівників організації» [15]. Коли люди перебувають у ситуації соціальної дилеми, вони, з одного боку, зацікавлені досягти більшої посади у своїй організації, а з іншого – зберегти чільне становище серед своїх колег.

З індивідуального погляду власника знань в обміні знаннями є деякі переваги, але можуть бути і значні витрати. Так, державний службовець може набути статус експерта в організації з певних питань, може отримати публічну похвалу від вищого керівництва або може просто відчути особисте задоволення, зробивши внесок у професійний розвиток інших людей [14], інші роблять це з надією на взаємність, тобто вони вірять, що їхня участь спонукатиме інших наслідувати їхній приклад [1]. Однак навіть скромні внески в обмін ідеями мають реальну вартість.

Складання документів, розрахунки, виступ, дискусії тощо забирають дорогоцінний час, який в іншому випадку можна витратити на виконання завдань із передбачуваними результатами. Залежно від важливості цих витрат та переваг, деякі люди можуть відчути, що їм краще затаїтися, а не ділитися тим, що вони знають [14]. Крім того, в організаціях, що мають конкурентоспроможне внутрішнє робоче середовище, власник ідеї може припускати велику особисту вразливість, розкриваючи секрети своєї власної конкурентної переваги. Бюрократична система пригнічує «природне прагнення працівників до самовираження, відповідальності, росту та досягнень» [4].

Рух вгору по кар'єрних сходах – це природний інстинкт держслужбовців, але коли призначення на посаду має політичне забарвлення, а сумлінним працівникам важко отримувати підвищення, їх мотивація до громадського чи організаційного інтересу стає низькою. Науковці стверджують, що централізована організаційна система змушує працівників більше зосереджуватися на власних інтересах, а не на колективних. Цей аспект соціальної дилеми заважає їм охоче та відкрито ділитися своїми знаннями і досвідом з колегами. Бажання одержати підвищення спонукає працівників поділяться знаннями, лише коли вони побачать, що це може принести їм користь – зберегти свою цінність в очах вищих посадовців та полегшити здобуття підвищення. У такій ситуації співробітники приховують свої знання з колегами, але вони діляться ними зі своїми керівниками [9].

Для створення ефективного середовища для обміну знаннями в органах державної влади важливо запровадити практику роботи з людськими ресурсами, яка зменшує соціальну дилему та стимулює громадський інтерес серед працівників. Насамперед, припускаємо, що процес функціональної децентралізації, яка передбачає передання повноважень на прийняття рішень з головного органу будь-якої галузі уряду до чиновників нижчих рівнів, має змінити відношення службовців до вирішення суспільних проблем і підходити до них більш креативно. Створення соціального середовища, що прищеплює сильні етичні цінності, має важливе значення для пом'якшення негативного впливу соціальної дилеми. Організаційна культура, що сприяє відкритому обміну знаннями, покращує рівень прихильності до колег, довіру до керівництва, підвищує внутрішню мотивацію індивідуальної участі державних службовців у передачі знань, може змінити фокус працівників із власного інтересу на суспільний інтерес. Ці управлінські ініціативи, як наголошують С. Ванг і Р. Ное, не тільки заохочують, але й нав'язують обмін знаннями серед працівників державного сектору [24].

Аналіз результатів дослідження, яке було нами проведено в листопаді 2019 року серед 86 державних службовців Бердянської і Приморської РДА Запорізької області, свідчить про те, що лише 47% респондентів охоче, добровільно діляться своїми знаннями і досвідом з колегами (з них лише 33% – з рівними за посадою), проте 96% зізналися, що готові ділитися з будь-ким, якщо вони будуть себе відчувати «як єдина родина», 62% – якщо спільне вирішення завдання вплине на репутацію відділу, 74% – якщо з цього матимуть зиск, переважно матеріальний, або це допоможе їхній кар'єрі (65%), це зможе надати їм соціальний статус експерта (64%). Чітка позиція керівника має вирішальне значення для формування поведінки серед працівників державного сектору щодо вільного обміну знаннями. 64% осіб відповіли, що керівництво, яке заохочує обмін знаннями між працівниками, формує сприятливе організаційне середовище. У свою чергу відсутність продуктивних вказівок та порад між державними службовцями різних рангів відбувається через відсутність довіри між начальником та його підлеглим, у чому переконані 76% опитуваних, до того ж зміна керівників змушує підлеглих на деякий час ставати «більш активними та завзятими», виконуючи посадові обов'язки, 93% службовців готові йому всіляко допомагати, щоб «довести посадовцю свою значимість», але з часом, за відсутності з його боку здорових ініціатив і творчого підходу до справи, знову «остигають» (84%). Тому керманичі, які стають зразком для підлеглих в обміні досвідом, компетенцією та знаннями, можуть заповнити прогалину, створену соціальною дилемою. Емпіричні результати опитування вказують на те, що поліпшення соціального середовища через кадрову політику та практику командної роботи, спрямованої на розв'язання проблемних ситуацій чи спільне виконання важливого завдання, неминуче зміщує фокус працівників із власного інтересу на колективний.

Дослідження аспектів соціального співробітництва дало змогу виявити багато факторів, які впливають на рівень участі чи внеску в суспіль-

не благо. Ми упорядили ряд цих чинників у три основні категорії. Розглянувши літературу щодо впливу кожного з факторів на співпрацю, ми пропонуємо певні механізми подолання ситуації «соціальної дилеми» в обміні знаннями, які можуть підвищити рівень участі державних службовців у програмах обміну знаннями:

– *реструктуризація структури окупності,* яка полягає у зменшенні витрат, які службовець може зазнати під час передачі знань, збільшенням сприйнятої вигоди або від свого внеску. Один із безпосередніх способів зменшити сприйняті витрати – полегшити обмін інформацією. Добре продумане, зручне для користувачів групове програмне забезпечення спрощує завдання та скорочує час, необхідний для розповсюдження ідей онлайн. Інформація про існування таких систем та наявність можливостей для навчання також може допомогти службовцям більш ефективно використовувати ці системи й, таким чином, зменшити уявлення про вартість. Іншим способом зменшити сприйняті витрати на обмін інформацією є надання працівникам часу і ресурсів, необхідних для передачі знань іншим.

Рішенням для збільшення сприйнятої вигоди держслужбовцями є вибіркове винагородження окремих внесків за допомогою певної компенсації, що залежить від їхній участі. Однак науковці наголошують, що винагорода не повинна бути грошовою, оскільки система з високою дотацією може спонукати працівників до штучного наповнення своїх внесків кількістю, а не якістю. Тому, хоча грошові винагороди можуть успішно розширити співпрацю, вони також можуть поставити під загрозу цінність ідей, якими діляться, зробивши це вигідною грою для всіх, крім самої організації [14]. Негрошові винагороди, такі як соціальне визнання, можуть бути надзвичайно потужними стимулами, якщо вони публічні, нечасті, достовірні та культурно значущі. У контексті державного управління одним із найбільш прямих способів організації досягти збільшення сприйнятої вигоди держслужбовцями є врахування їхніх внесків під час оцінювання результатів їхньої службової діяльності: оцінюючи службовця, керівник повинен обов'язково відзначити його внесок, який дозволив найбільш ефективно вирішити поставлене перед усім відділом завдання;

– *підвищення ефективності індивідуального внеску держслужбовців у суспільне благо*. Люди бажають брати участь у спільних справах, якщо вони вважають, що їхній внесок буде цінним для інших. Одним зі способів підвищення ефективності внеску службовця є його залучення до командної роботи (наприклад, над проектами розвитку територій), участь у робочих групах з розробки документів, виступи на організаційних навчаннях. При цьому не обов'язково, що ця особа буде мати відповідну профільну освіту чи посаду. Як зазначає М. Шпак, одні люди володіють енциклопедичними знаннями зі сфери діяльності даної організації, інші за рахунок широти свого кругозору й ерудиції можуть бути корисні не стільки для виконання конкретної роботи із забезпечення організаційного процесу, скільки в разі вільного вибору потрібної інформації та її подальшого аналізу. Треті добре вміють структурувати інформацію і розкладати її «по поличках» (у т. ч. і в процесі спілкування), формалізуючи знання так, що вони потім легко адаптуються для різних груп користувачів. Четверті вміють яскраво та ефективно донести інформацію до слухачів. П'яті, володіючи розвиненим системним мисленням, вміють на базі наявної інформації синтезувати нове знання так, що теми, які здаються важкими, стають більш простими і зрозумілими. А ще наразі не обійтися без фахівців з інформаційних технологій. Також дуже корисними виявляться люди, які володіють інтуїтивною здатністю «притягувати» значиму інформацію, деколи більш корисну для колег і для організації в цілому, ніж для себе особисто. Працюючи над проблемою, вони майже інтуїтивно вибирають необхідне для пошуку даних інформаційне середовище (нерідко в несподіваній для колег області) та алгоритм пошуку в ньому. І в цьому середовищі досить швидко знаходять ту «цеглинку знання», яка згодом ляже наріжним каменем в основу вирішення проблеми [7].

Як було сказано раніше, працівники можуть не відчувати, що їхні внески корисні. Остаточним потенційним рішенням щодо підвищення ефективності сприйняття працівниками свого внеску є навчання, яке допоможе навчити людей, як робити внесок в організаційні знання та як ефективно використовувати інструменти обміну знаннями, як можна найкраще подавати інформацію тощо. Різноманітні професійні тренінги також корисні для того, щоб навчити держслужбовців, як ефективно шукати потрібну інформацію.

Сприяння груповій ідентичності та особистої відповідальності. Численні дослідження соціальних дилем виявили, що як тільки групи

відчувають спільну ідентичність, люди починають більше ділитися інформацією [14; 22; 24]. Це підтверджує і наше дослідження.

Створити відчуття ідентичності для службовців певного органу державної влади, спонукати їх усвідомити колективне «ми» можливо завдяки розвитку організаційної культури. Проте варто зазначити, що вирішальну роль тут відіграє особистість керівника, який накладає відбиток на культуру управління, манеру спілкування, вироблення спільності інтересів персоналу, створення найкращих умов формування внутрішньої мотивації до спільної діяльності, розвитку ініціативи.

Й. Чжу припустив, що «групова ідентичність призводить до почуття необхідності та особистої відповідальності, що посилює самообмеження». І групова ідентичність, і особиста відповідальність виступають як форми соціального контролю, що є потужним способом підтримки співпраці. Ймовірність співпраці зростає у групі, коли взаємодія між учасниками є частою та тривалою, тобто у них є спільне минуле і впевненість у майбутній роботі, а також є досить інформації про дії кожної людини [28]. Участь державних службовців у групових заходах повинна збільшити ставки їхнього внеску, або тому, що вони підвищують ідентичність органу державної влади, або тому, що призводять до зобов'язань надати свій внесок у спільну діяльність, підвищить рівень співпраці та очікування щодо участі інших.

Механізми створення культури внутрішніх комунікацій, які сприяють, з одного боку, підвищенню ідентичності службовців і особистій відповідальності, а з іншого – передачі знань між ними, можуть бути різноманітними, серед них є заходи з груповою дискусією: збори, наради, організаційні навчання тощо. Застосування у процесі навчальних заходів методу мозкового штурму надає можливість стимулювати творчу активність кожного учасника та вільно висловити якомога більшу кількість варіантів рішення, при цьому напрацьовані матеріали є спільним результатом усіх учасників, тому підвищує ступінь їхньої відповідальності за прийняті згодом рішення. Участь у Всеукраїнському конкурсі «Кращий державний службовець» сприяє підвищенню відчуття причетності до організації, єднання з нею та відповідальності за особистий результат перед організацією, яку він представляє.

А. Кабрера та Е. Кабрера пропонують такий інструмент підвищення ідентифікації службовця, як оприлюднення інформації про внески працівників у щомісячний інформаційний звіт. Обмінюючись цією інформацією, стає зрозумілим усім, які працівники знайшли час, щоб зробити свій внесок у загальне благо, а які – ні. Опублікування імен дописувачів слугує додатковою метою вибіркового стимулу у вигляді соціального визнання за внески [14].

Висновки і пропозиції. Сучасні інформаційні технології є лише одним із компонентів для успішного обміну знаннями між держслужбовцями. Іншим, ще важливішим і необхідним, є суспільне середовище, яке заохочує або навіть нав'язує обмін знаннями. Емпіричні результати опитування вказують на те, що поліпшення соціального середовища через кадрову політику та практику командної роботи, яка спрямована на розв'язання проблемних ситуацій чи спільне виконання важливого завдання, неминуче зміщує фокус працівників із власного інтересу на колективний.

Обмін знаннями в організаціях державного сектору вимагає не лише передачі цінної інформації між окремими службовцями та структурними підрозділами в межах організації, а й того, щоб працівники відчували себе мотивованими та наділеними повноваженнями досліджувати і випробовувати нові способи виконання своєї роботи, виявляти та аналізувати можливості вдосконалення етапів виконання технологічних управлінських та процедурних процесів, мислити та діяти творчо і сприймати інновації. Створення атмосфери відкритості, демонстрація керівником органу державної влади прихильності до навчання та розвитку можливостей підлеглих, створення культури, що позитивно впливає на поведінку знань, можуть мати істотний вплив на інтенсивність обміну знаннями між державними службовцями.

Хоча ми наводимо результати нашого емпіричного дослідження серед державних службовців та аналізуємо декілька прикладів подібного роду розвідок, справедливо можна сказати, що індивідуальна та групова поведінка щодо обміну знань у державному секторі все ще не отримала тієї дослідницької уваги, на яку вона заслуговує, враховуючи, що вона актуальна для сучасної організаційної практики в державному управлінні. Тому перспективами подальших розвідок має стати дослідження факторів, які впливають на процеси взаємодії прийнятих в органах державної влади інструментів обміну знаннями з індивідуальними характеристиками держслужбовців.

Список використаної літератури:

1. Платошкина Л. Обмен опытом между сотрудниками. 2016. URL: https://jobs.ua/rus/articles/obmen-opyitom-mejdu-sotrudnikami-10569
2. Прищак М.Д., Лесько О.Й. Психологія управління в організації : навчальний посібник. Вінниця, 2016. 150 с. URL: https://web.posibnyky.vntu.edu.ua/icgn/1lesko_psiholog_upravlin_organizaciyi/411.html
3. Радей А.С. Бюрократична система й особистість. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право.* 2013. № 4. С. 25–29. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI_soc_2013_4_5
4. Сергеева А.В., Андреева Т.Е. Как управленческие практики влияют на обмен знаниями между сотрудниками? Результаты исследования в средних школах. *Российский журнал менеджмента.* 2014. № 2. С. 115–146.
5. Терещенко Т. Теорія організації : навчальний посібник. Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2015. 335 с. URL: https://pidruchniki.com/83647/menedzhment/tipi_struktur_upravlinnya_organizatsiyi#66
6. Шморгун Л.Г. Менеджмент організацій : навчальний посібник. Київ : Знання, 2010. 452 с.
7. Шпак Н. Факторы управления знаниями. *Менеджмент сегодня*. 2002. № 1, 2. С. 67–72.
8. Amayah A.T. (2013). Determinants of knowledge sharing in a public sector organization. *Journal of Knowledge Management*. 17(3). 454–471.
9. Amber Q., Khan I.A., Ahmad M. (2018). Assessment of KM processes in a public sector organisation in Pakistan: Bridging the gap. *Knowledge Management Research & Practice.* 16 (1). 13–20.
10. Asrar-ul-Haq M., Anwar S. (2016). A systematic review of knowledge management and knowledge sharing: Trends, issues, and challenges. *Cogent Business & Management.* 3(1). 1127744.
11. (2011). KM implementation in a public sector accounting organization: An empirical investigation / S. Chong et al. *Journal of Knowledge Management.* 15 (3). 497–512.
12. Davenport T.H., Prusak L. (1998). Working Knowledge: How Organizations Manage What They Know. Boston : Harvard Business School Press.
13. Gordeyeva I. (2010) Enterprise 2.0: theoretical foundations of social media tools influence on knowledge sharing practices in organizations. URL: https://essay.utwente.nl/59921/1/MA_thesis_I_Gordeyeva.pdf
14. Cabrera A., Cabrera E.F. (2002). Knowledge-sharing dilemmas. *Organization Studies*. 23 (5). 687–710.
15. Kaufmann W, Taggart G, Bozeman B. (2019). Administrative delay, red tape, and organizational performance. *Public Performance*. 42 (3). 529–553.
16. (2015). Using alternative scales to measure knowledge sharing behavior: Are there any differences? / M. Oliveira. *Computers in Human Behavior.* 44. 132–140.
17. Razmerita L., Kirchner K., Nielsen P. (2016). What factors influence knowledge sharing in organizations? A social dilemma perspective of social media communication. *Journal of Knowledge Management*. 20 (6). 1225–1246.
18. Rothstein B. Trust, Social Dilemmas, and Collective Memories. *Journal of Theoretical Politics.* 2000. № 12 (4). С. 477–501.
19. Ryan R.M., Deci E.L. 2000. Intrinsic and extrinsic motivations: Classic definitions and new directions. *Contemporary Educational Psychology.* 25 (1): 54–67.
20. Sharratt M., Usoro A. (2003). Understanding knowledge-sharing in online communities of practice. *Electronic Journal on Knowledge Management*. 1(2), 187–196. [Google Scholar]
21. Torfing J. (2019). Collaborative innovation in the public sector: The argument. *Public Management Review*. 21(1). 1–11.
22. (2013). The psychology of social dilemmas: A review / P.A. Van Lange. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*. 120(2), 125–141.
23. Vong S., Zo H., Ciganek A.P. (2016). Knowledge sharing in the public sector: Empirical evidence from Cambodia. *Information Development*. 32. 409–423.
24. Wang W.T. Hou Y.P. (2015), "Motivations of employees' knowledge sharing behaviors: A self determination perspective". *Information and Organization.* Vol. 25 №. 1. P. 1–26.
25. (2013). Knowledge management performance measurement: Measures, approaches, trends and future directions / K.Y. Wong et al. *Information Development*.
26. (2012). Knowledge sharing in the public sector in Malaysia a proposed holistic model / Z.M. Yusof et al. *Information Development.* 28(1). 43–54.
27. (2019). Knowledge sharing and co-opetition: Turning absorptive capacity into effectiveness in consumer electronics industries / X. Zhang et al. *Sustainability*. 11(17). 4694.
28. Zhu Y.-Q. (2016). Solving knowledge sharing disparity: The role of team identification, organizational identification, and in-group bias. *International Journal of Information Management.* 36 (6). 1174–1183.

Orhiiets O. M. Social dilemma of knowledge exchange in the context of maintaining institutional memory in the governmental bodies

The article considers the factors that negatively influence on the ways of knowledge exchange, with the emphasis on the bureaucratic organizational system which is an intrinsic part of the governmental bodies. It is proved that an hierarchical structure, bureaucracy, underestimation of the role and meaning of a human factor for the efficient work, diminution of the role of some informal structures within the formal body result in some negative prognosis for innovations, motivation of governmental officials and organizational efficiency of knowledge exchange.

It is stated on the basis of the previous research that exchanging personal knowledge with the colleagues bears a particular value for some people and on the organizational level causes a dilemma of cooperation similar to the dilemma of a public good. From this point of view, a governmental official has two options, either to keep to the strategy of cooperation when he/she is ready to share the knowledge and invest in the process of knowledge exchange or keep to the strategy of defects when an official makes up his/her mind to use a resource of the organization free and wait for his/her colleagues to produce a social good.

The survey of November 2019 via questioning 86 governmental officials on the districts' level proved that depending of the positions of the officials and a number of different factors the social dilemma of the knowledge exchange can be altered. All the factors were arranged into the three main categories. The following mechanisms of overcoming the situation of the "social dilemma" to raise the level of the governmental officials' participation in the knowledge exchange were introduced, namely, the involvements aimed at restructuring compensation for the investment; mechanisms raising efficiency of the individual investment of an official in a social good; the involvements that contribute to the group identity and responsibility.

All these types of solutions were implemented into some concrete practices, some of them are used in the governmental management. These practices have a different character: some are related to the systems of information, the others are related to the organization structure or policy regarding the human recourses.

Key words: *bureaucratic organizational system, knowledge, institutional memory, knowledge exchange, governmental bodies, transmission of knowledge, social dilemma, strategy of social cooperation.*

УДК 352+353+354
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.1.14

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

РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: СТВОРЕННЯ ІНСТИТУТУ ПРЕФЕКТА В УКРАЇНІ

У статті розглянуто основні етапи впровадження реформи децентралізації в Україні. Встановлено, що реформа децентралізації – одна з наймасштабніших реформ, яка триває вже шість років. Перші об'єднані територіальні громади (ОТГ) було створено у 2015 році, станом на 01.01.2020 року їх кількість становить 1029 ОТГ. Новостворені громади отримали більше фінансових ресурсів, прямі відносини з Державним бюджетом і ширші повноваження та обов'язки.

Наразі для реформи децентралізації настає принципово новий етап. Завершення процесу об'єднання територіальних громад, проведення нових місцевих виборів у 2020 році буде кореспондуватися з формуванням нової системи адміністративно-територіального устрою та реформуванням територіальної організації влади.

З'ясовано, що функції органів державної влади та органів місцевого самоврядування будуть розмежовані. Місцеві державні адміністрації будуть переформатовані в органи префектурного типу, основним повноваженням яких буде забезпечення адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування. Систему адміністративно-територіального устрою України складатимуть адміністративно-територіальні одиниці: громади, округи, області.

Встановлено, що префект як представник держави буде здійснювати нагляд за конституційністю та законністю рішень органів місцевого самоврядування. Префект матиме право в судовому порядку зупиняти дію нормативних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони суперечитимуть Конституції чи законам України. Префект призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України, а строк його перебування на посаді в одному окрузі не може перевищувати трьох років.

Розглянуто зарубіжний досвід, який показує, що інститут представника держави на відповідній території існує в більшості країн. Це механізм стримувань і противаг, який довів свою ефективність. Сучасна організація державного управління в європейських країнах передбачає створення інститутів префектів на місцевому рівні, які забезпечують основні контрольні функції з боку держави за діяльністю посадових осіб та органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: *адміністративно-територіальний устрій, децентралізація, інститут перфекта, місцеве самоврядування, об'єднані територіальні громади.*

Постановка проблеми. Реформа децентралізації – одна з наймасштабніших реформ в Україні, яка триває з 2014 року. У результаті її реалізації було створено 1029 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), з яких 49 очікують рішення ЦВК про призначення перших виборів. Новостворені громади отримали більше фінансових ресурсів, прямі відносини з Державним бюджетом та ширші повноваження й обов'язки. Проте ще й досі залишається невирішеним питання упорядкування районного рівня управління та чіткого розподілу повноважень між районними органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування ОТГ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Реформа децентралізації продовжує залишатися предметом підвищеної уваги науковців, експертів, політиків та громадських діячів. Цей фокус уваги зумовлений потребою встановлювати та коригувати механізми децентралізації відповідно до актуальних пріоритетів адміністративно-територіальної реформи, створення інституту префекта, зміцнення фінансової основи ОТГ.

Питання становлення й розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, у т. ч. формування ОТГ, висвітлено в працях багатьох вітчизняних дослідни-

© Пилипенко Я. В., 2020

ків, зокрема: О. Батанова, Г. Борща, В. Вакуленка, Н. Гончарука, Ю. Дехтяренка, В. Куйбіди, І. Лопушинського, М. Могилова. Питання створення та функціонування інституту префекта досліджували такі науковці, як В. Авер'янов, П. Ворона, В. Воротін, М. Драгомерецька, В. Заблоцький, В. Кубійда, О. Марцеляк, А. Ткачук та інші.

Мета статті полягає в дослідженні особливостей створення інституту префекта в Україні, визначенні його функцій та повноважень.

Виклад основного матеріалу. Цілісне бачення очікуваних змін від реформи децентралізації було закладено в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що була ухвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року. Першочерговий перелік реформ, необхідних для реалізації реформи децентралізації, був визначений у Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» [9].

Поворотним моментом на шляху формування спроможних громад стало ухвалення Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [6] та затвердження Методики формування спроможних територіальних громад [7], розробленої Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Закон надав ОТГ такі самі повноваження, як містам обласного значення; унормував прямі міжбюджетні відносини ОТГ із Державним бюджетом; передбачив фінансову підтримку ОТГ (загальний обсяг спеціальної державної підтримки розподіляється між бюджетами ОТГ пропорційно їхній площі та кількості населення) тощо. Відповідно до Закону, під час добровільного об'єднання громад має бути враховано історичні, культурні та етнічні чинники, а якість і доступність публічних послуг, що надаються в ОТГ, не можуть бути гіршими, ніж до об'єднання. Методика формування спроможних територіальних громад регламентує вимоги до Перспективних планів формування територій громад кожної області, а також визначає критерії для потенційних адміністративних центрів ОТГ.

Таким чином, розширення повноважень органів місцевого самоврядування спроможних громад, а також фінансове заохочення процесів добровільного об'єднання громад створило нормативно-правове підґрунтя для стрімкої динаміки формування ОТГ. На початок 2020 року в країні створено 1029 ОТГ (рис. 1). Проте вибори керівних органів ОТГ, які є передумовою початку функціонування ОТГ, проведено лише у 980 ОТГ, решта 49 очікують рішення ЦВК на призначення перших місцевих виборів у 2020 році.

Додатковим стимулом для нарощування темпів формування спроможних громад стало нормативно-правове забезпечення добровільного приєднання територіальних громад до вже сформованих ОТГ. Це стало можливим завдяки Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад [4]. Закон дозволяє за спрощеною процедурою приєднуватися до ОТГ тим громадам, які мають відповідну спільну межу і за перспективним планом формування територій громад області належать до цього об'єднання. Відповідно до Закону голову ОТГ, до якої приєднується сусідня громада, не переобирають, а вибори депутатів ради ОТГ

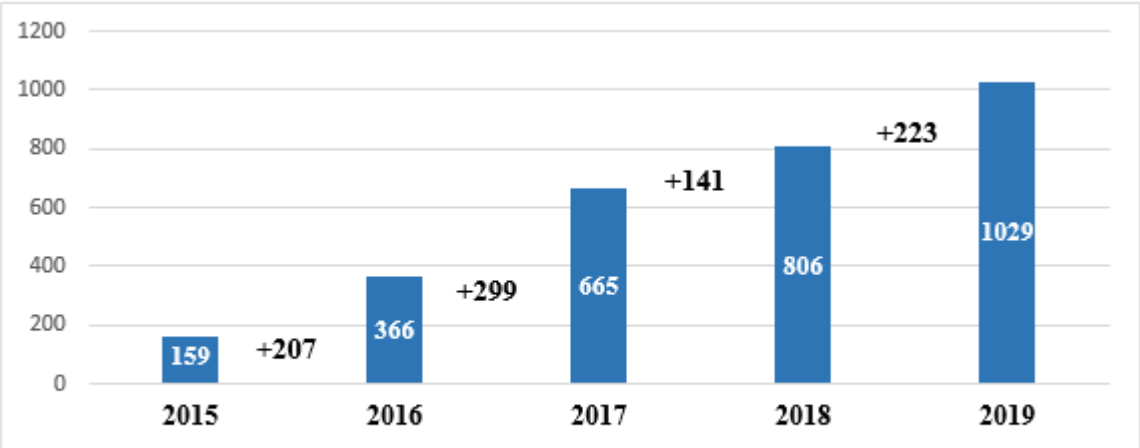

Рис. 1. Динаміка формування ОТГ в Україні

Побудовано автором за даними [10]

проводяться лише на приєднаній території. Водночас приєднана громада стає старостинським округом у відповідній ОТГ, а голова приєднаної громади стає старостою і входить до виконавчого комітету ОТГ (за посадою). Як і у випадку добровільного об'єднання громад, ініціатором приєднання можуть бути голова, депутати чи мешканці ОТГ або приєднуваної громади.

Уже за рік механізм приєднання було застосовано щодо міст обласного значення – ключових центрів економічної активності. Так, 3 квітня 2018 року було ухвалено Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського, Автономної Республіки Крим, обласного значення» [5].

Цей закон надав спрощену можливість для об'єднання відповідних громад за принципом приєднання територій, що не потребує необхідності проведення перевиборів відповідного міського голови та відповідної міської ради, але передбачає обов'язкове включення голови приєднаної громади до виконавчого комітету міської ради відповідного міста обласного значення. Ухвалення цього Закону надало відчутний імпульс процесу формування ОТГ. Разом із тим проблемною позицією цього закону є те, що він юридично позбавляє міські територіальні громади, які межують з містами обласного значення, можливості такого приєднання. Саме формат приєднання громад до міст обласного значення відносять до ключових рушіїв добровільного об'єднання громад на новому етапі реформи децентралізації.

Старт нового етапу реформи децентралізації відображено у Плані заходів Уряду з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 рр., що було ухвалено 23 січня 2019 року. Ключовим завданням цього етапу було: прискорення затвердження перспективних планів ОТГ усіх областей із 100% покриттям територій; максимальне сприяння добровільному об'єднанню/приєднанню громад, особливо до міст обласного значення; затвердження території громад усіх областей, тобто завершення створення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня.

03 січня 2020 року Міністерство розвитку громад та територій України оприлюднило Концепцію та план реалізації державної політики по досягненню цілі 10.3. «Українці мають реальну можливість впливати на організацію свого життєвого простору як мешканці спроможних громад» Програми діяльності Кабінету Міністрів України на 2020 рік [3].

Завершення процесу об'єднання/приєднання громад є головним завданням Концепції [3]. Передбачається, що з 2020 року 100% жителів України проживатимуть у спроможних громадах, а за 5 років мінімум до 30% зменшиться кількість громад, що потребують підтримки держави. Реформування зазнає і система адміністративно-територіального устрою. Заплановано, що вся територія України буде охоплена районами, які відповідають стандартам територіального поділу країн Європейського Союзу для статистичних цілей рівня NUTS-3.

Актуальність розв'язання питання упорядкування районного рівня управління та чіткого розподілу повноважень між районними органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування ОТГ пов'язана насамперед із розв'язанням проблем формування бюджетів районів, у яких новоутворені ОТГ повністю охоплюють їхню територію, та проблемами розподілу спільної власності територіальних громад таких районів.

З утворенням ОТГ, що повністю охоплюють територію певного району, районні ради втрачають джерела для фінансування та повноваження, проте немає правових підстав для припинення їхньої діяльності. У процесі функціонування ОТГ стикаються з тим, що на законодавчому рівні чітко не врегульовано розмежування повноважень між районними радами, районними державними адміністраціями та сільськими, селищними, міськими радами ОТГ в районах, територія яких переважно або повністю охоплена створеними ОТГ. Тут функціонують районна державна адміністрація та районна рада з відповідними видатками на їх утримання та виконавчі органи ОТГ. Розв'язання вищезазначених суперечностей щодо повноважень і ресурсів мають значно підвищити ефективність управління в районі.

Згідно з Концепцією [3] функції органів державної влади та органів місцевого самоврядування будуть розмежовані. Місцеві державні адміністрації будуть переформатовані в органи префектурного типу, основним повноваженням яких буде забезпечення адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування.

Створення інституту префектів та реформування системи адміністративно-територіального устрою в Україні передбачені в проекті Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (№ 2598 від 13.12.2019 року, внесений до Верховної Ради Президентом України) [8]. Відповідно до цього законопроекту систему адміністративно-територіального устрою України складатимуть адміністративно-територіальні одиниці: громади, округи, області, Автономна Республіка Крим (стаття 133). Громада є первинною одиницею в системі адміністративно-територіального устрою України. Декілька суміжних громад становлять округ. Громада є юридичною особою (стаття 140).

Законопроектом визначається, що представниками держави в округах і областях, у місті Києві є префекти (стаття 118). Правовий статус префектів визначається виключно законами України. Спрямовує та координує роботу префектів Кабмін. Фактично префект та його офіс замінять собою місцеві державні адміністрації. Префект призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Строк перебування префекта на посаді в одному окрузі, області, місті Києві не може перевищувати трьох років.

Префект буде державним службовцем і у своїх повноваженнях підзвітний та підконтрольний Президентові України та Кабінетові Міністрів України. Законопроектом [8] передбачені такі повноваження префекта на певній території (стаття 119):

– здійснення адміністративного нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування;

– координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснення адміністративного нагляду за додержанням ними Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України;

– спрямування і координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади, забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;

– внесення Президенту України подання про зупинення дії ухваленого радою, головою громади, окружною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України та створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці;

– здійснення інших повноважень, визначених законами України.

Акти, видані префектом, будуть обов'язкові до виконання на відповідній території. Акти префекта, що стосуються здійснення адміністративного нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування, можуть бути скасовані тільки Президентом. А ось акти, що спрямовані на координацію представництв центральних органів на місцях, зможе скасувати Кабмін. Водночас префект матиме право зупиняти дію актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України. Але в такому випадку префект повинен буде також звернутися до суду.

Серед українських науковців, експертів, політиків та громадських діячів немає єдиної думки щодо доцільності створення інституту перфекта. Прихильники законопроекту наголошують на тому, що запропоновані зміни відповідають європейським та міжнародним стандартам і дадуть змогу забезпечити спроможність місцевого самоврядування і побудувати ефективну систему територіальної організації влади в Україні.

Противники законопроекту стверджують, що із запровадженням інституту перфектів президент стає фактично головою жорсткої вертикалі функціонерів, які об'єднують повноваження прокурорів із головами держадміністрацій. За бажанням префект може досить широко тлумачити свої повноваження, що на рівні регіону може обернутися запеклою боротьбою за владу. Оскільки префект призначається президентом, то він матиме на цих людей сильний вплив. Покривши країну мережею префектів, він може суттєво зміцнити свій вплив на місцевому рівні. Звідси й підозри в узурпації влади.

Огляд досвіду різних європейських країн показує, що інститут представника держави на відповідній території існує в більшості європейських країн. Це проєвропейський механізм стримувань і противаг, який довів свою ефективність.

Франція має успішний досвід побудови інституту префекта, на який орієнтуються чимало країн світу. Інститут префектів у цій країні було запроваджено за часів Наполеона Бонапарта з метою встановлення державного контролю на місцях. До 1892 року префекти мали занадто сильні повноваження, зокрема,

право ветувати та скасовувати акти органів місцевого самоврядування своїм рішенням без звернення до суду [12, с. 567]. Крім того, префект міг тимчасово усувати мера від виконання обов'язків, пов'язаних із реалізацією функцій держави, в разі неналежного їх виконання [1, с. 208]. Сьогодні префект у Франції – це державний службовець, який наділений наглядовими та контрольними функціями, а для скасування актів органів місцевого самоврядування він повинен звертатися до суду.

Італія має ідентичну французькій систему префектури, яку було впроваджено в 1802 році. Тоді префект сприймався як виконавча особа обраної регіональної влади. У 1889 році італійське законодавство розділило такі поняття, як «держава» і «регіональна адміністрація». Після Другої Світової війни в країні обговорювалося питання відмови від інституту префектури, проте нині їх іменують як «prefetti», вони є представниками уряду і головами «префектури – територіального відділення уряду». Натепер в Італії існує так звана урядова вертикаль, де префекти не беруть на себе всіх функцій державного керівництва з питань здійснення функцій стосовно органів місцевого самоврядування [11, с. 12]. Сьогодні префект представляє центральний уряд Італії, а також здійснює контроль за додержанням законів із боку органів місцевого самоврядування та координує діяльність територіальних органів державної влади.

У Німеччині функціонує проміжний інститут префекта, що покликаний забезпечувати контроль над додержанням законів місцевим самоврядуванням, територіальні підрозділи органів влади федеральних земель не мають впливу на перфекта [2, с. 368–370].

Досвід європейських країн показує, що сучасна організація державного управління передбачає створення інститутів префектів на місцевому рівні, які забезпечують основні контрольні функції з боку держави за діяльністю посадових осіб та органів місцевого самоврядування.

Висновки. Новий етап децентралізації, реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачає трансформацію адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування та державного управління.

Інститут перфектів буде створений в Україні після внесення відповідних змін до Конституції та, відповідно, після ліквідації місцевих державних адміністрацій. Префект як представник держави буде здійснювати нагляд за конституційністю та законністю рішень органів місцевого самоврядування. Водночас префект матиме право в судовому порядку зупиняти дію нормативних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони суперечитимуть Конституції чи законам України.

Список використаної літератури:

1. Бакуменко В.Д. Державно-управлінські рішення : навч. посібник. Київ : ВПЦ АМУ, 2012. 344 с.
2. Впровадження організаційно-правових механізмів державного економічного управління: європейський досвід для України / В.Є. Воротін та ін. *Financial and credit activity: problems of theory and practice.* 2018. № 3 (26). С. 368–376.
3. Концепція державної політики та план з її реалізації по досягненню цілі 10.3. «Українці мають реальну можливість впливати на організацію свого життєвого простору як мешканці спроможних громад» / Програми діяльності Кабінету Міністрів України. URL: http://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/elektronni-konsultatsiyi-z-gromadskistyu/kontseptsiya-derzhavnoyi-politiki-ta-plan-z-yiyi-realizatsiyi-po-dosyagnennyu-tsili-10-3-ukrayintsi-mayut-realnu-mozhlivist-vplivati-na-organizatsiyu-svogo-zhittyevogo-prostoru-yak-meshkantsi-sprom/
4. Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад : Закон України від 09.02.2017 р. № 1851-VIII / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1851-19
5. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення» : Закон України від 03.04.2018 р. № 2379-VIII / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2379-19.
6. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19.
7. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214 / Кабінет Міністрів України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF.
8. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проект закону / Президент України. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.

9. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 / Президент України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015.
10. Офіційний сайт реформи децентралізації в Україні. URL: https://decentralization.gov.ua.
11. Шелептицька І.П. Досвід становлення системи місцевого самоврядування в Республіці Італія та його адаптація для України : автореф. дис. … канд. наук з держ. упр. Київ, 2009. 20 с.
12. Le represent territorial de l'Etat et le fait regional dans les Etats europeens. *Revue publique*. 2010. № 135. P. 567–582.

Pylypenko Ya. V. Decentralization reform: creating the prefect institute in Ukraine

The article discusses the main stages of decentralization reform in Ukraine. Decentralization reform has been found to be one of the largest reforms in the last six years. The first united territorial communities (UTC) was established in 2015. Today, 1029 communities have been created in Ukraine. Newly created communities have received more financial resources, direct relationships with the state budget, and, at the same time, wider powers and responsibilities.

There is now a fundamentally new phase for decentralization reform. Completion of the process of unification of territorial communities, holding new local elections in 2020 will correspond to the formation of a new system of administrative and territorial organization and reform of the territorial organization of power.

It is clarified that the functions of state and local self-government bodies will be differentiated. Local state administrations will be reformatted into prefectural-type bodies, the primary authority of which will be to provide administrative oversight of local governments. The system of administrative-territorial structure of Ukraine will be composed of administrative-territorial units: communities, districts, oblasts.

It was established that the prefect, as a representative of the state, would oversee the constitutionality and legality of the decisions of local self-government bodies. The prefect will have the right to suspend the regulations of local self-government bodies and officials if they contravene the Constitution or laws of Ukraine. The prefect is appointed to the post and dismissed by the President of Ukraine, and his term of office in one district may not exceed three years.

Foreign experience is reviewed which shows that the institute of state representative in the respective territory exists in most countries. It is a mechanism of checks and balances that has proven effective. The modern organization of public administration in Europe envisages the creation of prefect institutions at the local level, which provide the basic control functions on the part of the state for the activities of officials and local self-government bodies.

Key words: *administrative-territorial structure, decentralization, institute of perfect, local self-government, united territorial communities.*

УДК 351:355.02(477)
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.1.15

П. С. Покатаєв
доктор наук з державного управління, професор,
Класичний приватний університет

УПРАВЛІНСЬКА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ ЩОДО ОРГАНІЗАЦІЇ ЕКСПЕРТНО-КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті розкрито сутність державного управління організацією експертно-криміналістичної діяльності в Україні у контексті забезпечення державної безпеки та визначено його теоретичне підґрунтя; висвітлено основні принципи державного управління експертно-криміналістичним забезпеченням державної безпеки; розглянуто окремі аспекти наукової дискусії щодо порушеної проблеми; виокремлено головні напрями державного управління організацією експертно-криміналістичної діяльності в Україні. Акцентовано на необхідності наукового обґрунтування управлінської політики держави щодо організації експертно-криміналістичної діяльності в Україні у контексті забезпечення державної безпеки. Запропоновано авторську дефініцію понятійного конструкту «державне управління організацією експертно-криміналістичної діяльності в контексті забезпечення безпеки держави»: це – особливий вид цілеспрямованої діяльності держави щодо створення правових, організаційних, кадрових, матеріальних, фінансових, прогностичних умов, що впливають на безперешкодне й ефективне функціонування системи техніко-криміналістичного та судово-експертного забезпечення неупередженої діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення державної безпеки; впровадження в практику роботи державних спеціалізованих судово-експертних установ науково-практичних методів і засобів, спрямованих на боротьбу зі злочинністю, оптимальне функціонування та розвиток галузі у зв'язку зі зміною обставин, реалізацію принципів державної безпеки.

Ключові слова: *держава, державна безпека, державність, державне управління, експертно-криміналістична діяльність, організація, реформування, трансформація, управлінські заходи.*

Постановка проблеми. У сучасних непростих умовах розвитку державності й утвердження демократичних принципів в Україні, яка сьогодні є самостійним суб'єктом геополітики, на тлі глобалізації відбуваються потужні трансформаційні процеси в усіх сферах життя українського суспільства, в тому числі у галузі експертно-криміналістичної діяльності, яка має багатоаспектний характер.

Трансформація («суттєва структурна переробка систем, яка перетворює шляхом зміни зв'язків, відносин, опосередкувань організацію і функції вихідного формоутворення» [7, с. 204]) в цій сфері відбувається вже не перший рік. Так, серед основних цілей Стратегії національної безпеки України (2015 р. [16]) визначено гарантування мирного майбутнього України як суверенної та незалежної, демократичної, соціальної, правової держави; утвердження прав і свобод людини й громадянина, забезпечення нової якості економічного, соціального та гуманітарного розвитку, забезпечення інтеграції України до Європейського Союзу тощо. Тому вирішення проблеми її управлінського забезпечення в контексті державної безпеки наразі є надзвичайно актуальним завданням як для науковців, так і для практиків – професіоналів-криміналістів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти державного управління розглядали І. Алєксєєв [1], В. Малиновський [9], В. Тертичка [20] та інші. Питання ефективного забезпечення державної безпеки вивчали науковці М. Балан [2], Н. Грицяк [5], М. Сіцінська [19] та інші. Проблемі державного управління організацією експертно-криміналістичної діяльності в Україні у контексті забезпечення її державної безпеки присвятили наукові розвідки Л. Домбровський [2], Н. Карпеко [2], В. Крилов [8], О. Парфило [11], Ю. Пілюков [12], В. Федчишина [22] та інші. Питання формалізації державного управління розвитком криміналістичних

© Покатаєв П. С., 2020

теорій і методів для забезпечення державної безпеки і правопорядку, процесу розслідування злочинів досліджували багато вчених (зокрема, Л. Брич [3] та М. Сіцінська [19].

Мета статті – розкрити сутність державного управління організацією експертно-криміналістичної діяльності в Україні у контексті забезпечення її державної безпеки та визначити його теоретичне підґрунтя; висвітлити основні принципи державного управління експертно-криміналістичним забезпеченням державної безпеки; розглянути окремі аспекти наукової дискусії щодо порушеної проблеми; виокремити головні напрями державного управління організацією експертно-криміналістичної діяльності в Україні у контексті забезпечення її державної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Державне управління організацією експертно-криміналістичної діяльності в контексті забезпечення державної безпеки України – це сфера державного управління, що забезпечує неупереджений планомірний вплив на експертно-криміналістичне забезпечення національної безпеки держави і ґрунтується на нормативно-правових актах. Загалом державне управління є організуючою діяльністю держави, спрямованою на виконання її завдань та функцій.

Як відомо, головні риси державного управління – підзаконність управлінської діяльності; безперервність (універсальність) діяльності; здійснення державного управління спеціальними суб'єктами – органами державного управління (різними органами виконавчої влади за ієрархічним принципом); виконання законів та підзаконних нормативно-правових актів шляхом використання необхідних юридично-владних повноважень; прийняття підзаконних нормативно-правових актів; використання інформаційних, правових, фінансових, технічних тощо ресурсів; чіткість просторових меж (територія України); здійснення щодо конкретних суб'єктів – громадян України, іноземних громадян, які перебувають на території України, юридичних осіб; забезпечення діяльності органів державного управління та виконання їхніх функцій державними службовцями.

У загальному сенсі термін «управління» – це дія на певний процес (об'єкт) з метою забезпечення бажаного його перебігу <…> Тоді як регулювання це вплив на певний процес з метою зменшення відхилень його перебігу від бажаного [21].

Поняття «державне управління» в довідковій літературі тлумачиться як «…впорядкування чого-небудь, керування чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі. Управління – спрямування діяльності, роботи кого-, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось; керувати» [4, с. 1300].

Державне управління як сфера практичної діяльності характеризується вирішенням проблем державної організації та регулюванням суспільного життя [1, с. 41] і «постає як один із видів діяльності держави, суттю якого є здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод [9, с. 47].

Як зазначає В. Тертичка, державне управління виступає особливим типом соціального управління, за яким державні інститути як ієрархізований суб'єкт: володіють універсальним комплексом державновладних повноважень; офіційно застосовують сукупність методів управління, зокрема примусові механізми; використовують легітимні форми соціального спілкування і засоби взаємодії з групами й індивідами; цілеспрямовано регулюють колективні ресурси соціуму [20].

Державне управління у сфері експертного забезпечення правосуддя – це організована сукупність державних органів, посадових осіб та експертів що здійснюють судово-експертну діяльність, об'єднаних єдиними цілями та завданнями щодо забезпечення ефективного управління системою експертного забезпечення правосуддя з метою встановлення фактів, що мають істотне значення для встановлення об'єктивної істини у правосудді, які здійснюють узгоджену діяльність у межах чинного законодавства України [22].

Зрозуміло, що розквіт української держави передбачає створення необхідних передумов, а саме: наявність необхідного державно-правового забезпечення державної безпеки; організацію єдиної надійної, дієвої, ефективної системи внутрішніх справ; забезпечення державного суверенітету України; гарантування публічної безпеки громадянам згідно з нормативно-правовою базою.

Державна політика України щодо забезпечення національної безпеки спрямована

на захист життя, конституційних прав і свобод, гідності й честі кожного громадянина та на створення безпечних умов його життєдіяльності.

Сучасні загрози національній безпеці України, зумовлені численними чинниками (міжнародними, техногенними, політичними, правовими, економічними, соціальними тощо), зумовлюють потребу в оперативному й адекватному реагуванні держави й оновленні управлінських механізмів щодо реформування системи внутрішніх справ та сектора безпеки.

Як справедливо зазначив дослідник В. Крилов [8], науково-технічний прогрес є одним з основних факторів, що зумовили свого часу виникнення криміналістики як науки та її подальший активний розвиток для забезпечення державної безпеки. Саме швидке науково-технічне й бурхливе промислове зростання, що поклало початок професійній, а надалі організованій злочинності та послужило поштовхом для створення нової галузі криміналістики, здатної протистояти злочинності в сучасних умовах.

Державне реагування на загрози суспільно-політичної стабільності реалізується відповідними механізмами державного управління [2].

Загрозами національній безпеці України є «явища, тенденції і чинники, що унеможливлюють чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей України» [15].

У статті 3 Закону «Про національну безпеку України» [15] визначено принципи державної політики у сферах національної безпеки і оборони, спрямовані на захист: людини і громадянина – життя і гідності, конституційних прав і свобод, безпечних умов життєдіяльності; суспільства – його демократичних цінностей, добробуту та умов для сталого розвитку; держави – її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності; території, навколишнього природного середовища від надзвичайних ситуацій (стаття 5 [там само]).

Здійснення експертного забезпечення правосуддя є одним із основних завдань Міністерства юстиції України [14, п. 3], яке організовує відповідно до законодавства експертне забезпечення правосуддя та проведення науково-дослідних робіт у галузі судової експертизи й координує діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади з питань розвитку судової експертизи [там само, пп. 3; 51; 57].

Згідно з Законом функції різних центральних органів виконавчої влади розподілено між суб'єктами судово-експертної діяльності, серед яких до державних спеціалізованих установ належать: науково-дослідні установи судових експертиз Міністерства юстиції України; науково-дослідні установи судових експертиз, судово-медичні та судово-психіатричні установи Міністерства охорони здоров'я України тощо.

Одним із найавторитетніших професійних суб'єктів судово-експертної діяльності є Міністерство внутрішніх справ України − центральний орган виконавчої влади, головний орган у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю, розкриття та розслідування злочинів, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також з питань формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [13, п. 1].

Функції державного управління організацією експертно-криміналістичної діяльності в Україні у контексті забезпечення її державної безпеки виконують й експертні служби Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства оборони України, Служби безпеки України та Державної прикордонної служби України [18, ст. 7].

Здійснення організаційно-управлінських функцій у галузі судової медицини та судової психіатрії здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я [10, ст. 71].

Державне управління експертно-криміналістичним забезпеченням державної безпеки ґрунтується на принципах: дотримання Конституції та законодавства України, загальновизнаних принципів і норм міжнародного права; врахування специфіки експертно-криміналістичної діяльності; відкритості в реалізації функцій органів державної влади, що передбачає інформування суспільства про їхню діяльність з урахуванням обмежень, встановлених законодавством України, тощо.

Слід зауважити, що «Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони України» (2016 р. [16]) визначено, що сучасний стан складників секто-

ру безпеки і оборони не дає змоги забезпечити гарантоване реагування на актуальні загрози національній безпеці України. Тому основною метою реформування та розвитку сектору безпеки і оборони є формування та підтримання спроможностей, що дасть змогу гарантовано забезпечити адекватне і гнучке реагування на весь спектр загроз національній безпеці України, раціонально використовуючи наявні у держави можливості і ресурси. Реалізація цієї Концепції надає можливість сформувати дієвий сектор безпеки і оборони держави, як головний елемент системи забезпечення національної безпеки та ефективний державний механізм для своєчасного і гарантованого реагування на виникнення загроз суспільно-політичної стабільності.

Основою для розробки конкретних програм щодо державної політики національної безпеки є «Стратегія національної безпеки України» [17], що визначає пріоритети державної політики в цьому питанні на середньостроковий та довгостроковий періоди, а також порядок денний для суб'єктів забезпечення національної безпеки. Стратегія національної безпеки України згідно з законодавством визначає загальні принципи, пріоритетні цілі, завдання і механізми захисту життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз.

Як стверджують окремі дослідники, зміст організаційно-управлінського забезпечення полягає у формуванні логічної структури експертних служб та підрозділів, чіткому визначенні їхнього підпорядкування, розмежуванні компетенції, налагодженні тісної взаємодії з іншими правоохоронними та судовими органами. Серед напрямів діяльності, які ця сфера забезпечення передбачає, зокрема: організація роботи експертних установ; діяльність окремого експерта; діяльність комісії експертів під час проведення комісійних чи комплексних експертиз; документообігу між службами і відомствами; робота експертно-кваліфікаційних комісій, атестація судових експертів та присвоєння кваліфікації; робота щодо сертифікації та акредитації лабораторій науково-дослідних установ; охорона приміщень і територій установ судових експертиз; ведення реєстрів; управління якістю у діяльності судово-експертних установ; міжнародна співпраця та обмін досвідом у галузі судової науки тощо [12].

Державне управління експертно-криміналістичним забезпеченням державної безпеки розвивається відповідно до розвитку самої держави та суспільства загалом й знаходиться під впливом сучасних тенденцій і певних чинників суспільного розвитку. Першорядна роль у цьому контексті належить зовнішнім факторам, таким як стрімкий розвиток інформаційного суспільства, демократія, глобалізація (з одного боку, як тенденція до єдності світу і з іншого – як чинник, який зумовлює загострення масштабної конкуренції між державами-націями, що поширюється не лише на економіку, а й інші сфери, зокрема й на експертну криміналістику) тощо; а також внутрішнім чинникам розвитку державного управління експертною криміналістикою як сферою людської діяльності. Звичайно, запорукою якості й ефективності державного управління експертно-криміналістичним забезпеченням державної безпеки виступають спеціальні передумови: політичні, соціальні, економічні, ментальні, аксіологічні тощо.

Нам імпонує наукова позиція Н. Карпеко та Л. Домбровського [6], які виокремили основні напрями державного інноваційного розвитку криміналістики на сучасному етапі: використання принципово нових матеріалів, розробка й впровадження нових технологій і рішень.

Державне управління експертно-криміналістичним забезпеченням державної безпеки України повинно планомірно впливати на вдосконалення нормативно-правової бази судово-експертної діяльності й на розвиток цієї цілісної системи.

На наш погляд, наразі можна виокремити певні напрями вдосконалення змісту та процесу державного управління організацією експертно-криміналістичної діяльності в Україні у контексті забезпечення її державної безпеки, серед яких: 1) модернізація організаційно-правової структури судово-експертної діяльності; 2) оновлення розробки, апробації та впровадження методичного забезпечення (зокрема, спеціального обладнання) судової експертизи, підтвердження його наукової спроможності та відповідності меті й завданням експертизи; 3) врегулювання правової регламентації ведення кримінально-експертної діяльності як державними судово-експертними установами, так і недержавними судово-експертними організаціями; 4) вироблення зваженої державної політики щодо професійної підготовки та підвищення кваліфікації для експертно-криміналістичних підрозділів, формування у них експертної компетентності високого рівня; 5) впровадження інноваційних методів і процедур підтвердження якості й технічної компетентності судово-екс-

пертних лабораторій та організацій, що відповідають світовим стандартам, тощо.

Висновки і пропозиції. Отже, на нашу думку, державне управління організацією експертно-криміналістичної діяльності в контексті забезпечення безпеки держави є особливим видом цілеспрямованої діяльності щодо створення правових, організаційних, кадрових, матеріальних, фінансових, прогностичних умов, що впливає на безперешкодне й ефективне функціонування системи техніко-криміналістичного та судово-експертного забезпечення неупередженої діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення державної безпеки; у впровадженні в практику роботи державних спеціалізованих судово-експертних установ науково-практичних методів і засобів, спрямованих на боротьбу зі злочинністю, оптимальне функціонування і розвиток галузі у зв'язку зі зміною обставин, реалізацію принципів державної безпеки.

Варто зазначити, що порушена проблема потребує додаткового вивчення і глибокого наукового аналізу та практичних рекомендацій відповідно до сучасних світових тенденцій розвитку експертно-криміналістичного забезпечення безпеки держави та використання повноважень державного управління через виконання законів і здійснення контролю за цим процесом з метою забезпечення політичної, соціально-економічної стабільності та розвитку держави, посилення її національної безпеки та конкурентоспроможності й міжнародного авторитету України.

Список використаної літератури:

1. Алєксєєв І. Функції та об'єкти державного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. Вип. 6. Одеса : ОФ УАДУ ; Оптімум, 2001. С. 40–46.
2. Балан М.І. Державне реагування на загрози суспільно-політичній стабільності. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління»* : зб. наук. пр. Харків : Вид-во НУЦЗУ, 2019. Вип. 1 (10). 397 с.
3. Брич Л.П. Середовища здійснення розмежування складів злочинів та відмежування складів злочинів від складів адміністративних правопорушень. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Випуск 2. С. 132–137.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
5. Грицяк Н.В. Державне управління в умовах розвитку інформаційного суспільства : навч. посіб. Київ : Вид-во НАДУ, 2012. 220 с.
6. Карпеко Н.М., Домбровський Л.В. Інноваційний розвиток криміналістичної галузі для забезпечення державної безпеки. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління»* : зб. наук. пр. Харків. 2019. Вип. 1 (10). С. 29–35.
7. Кримський С.Б. Запити філософських смислів. Київ : Вид. ПАРАПАН, 2003. 240 с.
8. Крылов В.В. Современная криминалистика. Правовая информатика и кибернетика. Москва : ЛексЭст, 2007. 288 с.
9. Малиновський В.Я. Державне управління : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2003. 576 с.
10. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992. № 2801-XII. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2801-12.
11. Парфило О.А. Актуальні питання організації судово-експертної діяльності в Україні. *Матеріали між нар. наук.-практ. конф., присвяченої 90-річчю створення Харківського НДІСЕ ім. М. С. Бокаріуса*, 2013. С. 191.
12. Пілюков Ю.О. Окремі питання взаємодії та нормативно-правового врегулювання діяльності Експертної служби МВС України та підрозділів досудового розслідування Національної поліції України в умовах реформування системи МВС України. *Криміналістичний вісник*. 2016. № 2 (26). С. 13–19.
13. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Указ Президента України від 06.04.2011 № 383/2011. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/383/2011.
14. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Указ Президента України від 06.04. 2011 № 395/2011. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/395/2011.
15. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63531.
16. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 04.03.2016 р. «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» : Указ Президента України від 14.03.2016 року № 92/2016. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/92/2016.
17. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26 травня 2015р.№287/2015.URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015.
18. Про судову експертизу : Закон України від 25.02.1994, № 4038-XII. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4038-12.
19. Сіцінська М.В. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони України : монографія. Київ : НАДУ, 2014. 364 с.

20. Тертичка В. Механізм формування і здійснення державної політики. *Вісник Державної служби України*. 2000. № 4. С. 83–89.
21. Універсальний словник-енциклопедія. URL: http://slovopedia.org.ua.
22. Федчишина В.В. Сутність державного управління у сфері експертного забезпечення в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 12. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=660.

Pokataev P. S. The government policy of the state on organization of expert-criminal activities in Ukraine in the context of public security

The article reveals the essence of public administration of the organization of forensic activity in Ukraine in the context of ensuring it state security and defines its theoretical foundations. The basic principles of state management of expert and forensic provision of state security are outlined. Some aspects of the scientific discussion of the problem raised are considered. The main directions of public administration of the organization of forensic expert activity in Ukraine in the context of ensuring its state security have been identified. The necessity of scientific substantiation of the governmental policy of the state regarding the organization of forensic activities in Ukraine in the context of ensuring national security is emphasized.

The author's definition of the conceptual construct "state management of the organization of forensic expert activity in the context of ensuring the security of the state" – it is a special kind of purposeful activity of the state concerning on creation of legal, organizational, personnel, material, financial, prognostic conditions, which influences the unimpeded and effective functioning of the system of technical-criminalistic and forensic expert support of impartial activity of law-enforcement bodies on state security; the implementing into practice the work of state specialized judicial and expert institutions of scientific and practical methods and tools aimed at combating crime, optimal functioning and development of the industry in view of changing circumstances, implementation of state security principles.

Key words: *state, state security, statehood, public administration, forensic activity, organization, reforming, transformation, administrative measures.*

УДК 351.77
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.1.16

Н. О. Полковнікова
аспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

ОСНОВНІ АКЦЕНТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ

У статті висвітлено основні акценти державної політики у сфері охорони здоров'я населення України в умовах децентралізації управління; визначено основні напрями виконання заходів із підвищення доступності та якості медичного обслуговування в сільській місцевості України; з'ясовано окремі проблеми у фінансуванні системи охорони здоров'я; окреслено шляхи і способи вирішення їх у контексті євроінтеграції. Досліджено праці науковців щодо формування та реалізації державної політики охорони здоров'я в Україні в умовах децентралізації управління.

Зауважено, що державна політика децентралізації передбачає трансформацію на територіальному рівні органів місцевого самоврядування в реального суб'єкта влади з повноваженнями та ресурсами, які дозволять вирішувати всі організаційні, соціальні, фінансові та інші питання на певній території, зокрема й ті, що стосуються сфери охорони здоров'я.

Зазначено, що одним із пріоритетних напрямів трансформаційних процесів в Україні наразі є забезпечення охорони здоров'я населення й реформування цієї сфери в умовах децентралізації управління. Вказано на різний рівень ресурсного потенціалу охорони здоров'я в регіонах, що визначається їхніми соціально-економічними, територіально-організаційними, природно-ресурсними особливостями. Підкреслюється, що децентралізація є засобом покращання координації між окремими службами та видами діяльності на регіональному та місцевому рівнях. Акцентується увага на тому, що державна політика децентралізації передбачає трансформацію на територіальному рівні органів місцевого самоврядування в реального суб'єкта влади з повноваженнями та ресурсами, які дозволять вирішувати всі організаційні, соціальні, фінансові та інші питання на певній території.

Зроблено висновок, що ефективне функціонування органів державної виконавчої влади та їхня тісна, злагоджена взаємодія з органами місцевого самоврядування на законодавчому рівні, а також гарантоване правове регулювання відповідних суспільних відносин у контексті децентралізації є запорукою успішності процесу реформування системи охорони здоров'я в Україні, забезпечення здоров'я нації, розбудови й розквіту державності та міжнародного авторитету у світі.

Ключові слова: *державна політика, державне управління, децентралізація, здоровий спосіб життя, здоров'я нації, охорона здоров'я, управлінські заходи, якість медичного обслуговування.*

Постановка проблеми. Одним із пріоритетних напрямів трансформаційних процесів в Україні наразі є забезпечення охорони здоров'я населення й реформування цієї сфери в умовах децентралізації управління, що набула розвитку після прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [6]. Особливостями державної політики України у сфері забезпечення охорони здоров'я населення в умовах децентралізації управління є те, що вона: базується на положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування; ґрунтується на інтересах мешканців територіальних громад; передбачає децентралізацію влади; орієнтується на найкращі світові стандарти суспільних відносин у системі охорони здоров'я. Тому проблема основних акцентів державної політики у сфері охорони здоров'я населення України сьогодні є надзвичайно актуальною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти державної політики охорони здоров'я в Україні висвітлювали З. Гладун [4], Я. Радиш [7] та ін. Питанням децентраліза-

© Полковнікова Н. О., 2020

ції присвятили наукові розвідки Б. Данилишин [6] Л. Жаліло, І. Солоненко й О. Кунгурцева [8], О. Кириленко [10], І. Коліушко та В. Тимощук [11], І. Хожило [19] та ін. Ресурсний потенціал охорони здоров'я регіону вивчали В. Куценко [12], Г. Тріленберг [18]; територіальні особливості формування і розвитку ринку медичних послуг досліджували О. Вашев [2], О. Мазурок [2] та ін.; специфіку організації медичної допомоги в територіальних громадах – О. Західна [9], Є. Латишев [13], Ю. Мидлик [9] та ін.

Проблему побудови бюджетної системи, заснованої на принципах децентралізації, розглядали І. Горленко та Л. Тарангул [5], Л. Жаліло, О. Кунгурцев, І. Мартинюк, І. Солоненко, Н. Солоненко [8] та ін.

Дослідницею Т. Пахомовою розкрито функції стратегічного планування у сфері охорони здоров'я на рівні регіону [14].

Особливості європейського досвіду розподілу повноважень між центральним і місцевим рівнями вивчали Р. Салтман, Дж. Фігерас [21].

Мета статті – висвітлити основні акценти державної політики у сфері охорони здоров'я населення України в умовах децентралізації управління; визначити напрями виконання заходів із підвищення доступності та якості медичного обслуговування в сільській місцевості України.

Виклад основного матеріалу. Децентралізація – спосіб передачі державою територіальної організації влади органам місцевого самоврядування, відповідно до якого останніми приймаються управлінські рішення з питань регіонального рівня.

За роки соціальних та економічних реформ розходження між регіонами України в розвитку системи охорони здоров'я стали настільки значними, що вимагають розроблення і проведення регіональної політики відповідно до територіальних умов, що склалися [8].

Актуальність проблеми побудови бюджетної системи, заснованої на принципах децентралізації, що у площині наукових досліджень трактується як система збалансованих податково-бюджетних взаємин органів влади й керування різних рівнів на всіх стадіях бюджетного процесу, заснована на певних основоположних принципах [7, с. 24].

Децентралізація у сфері охорони здоров'я необхідна тому, що центральні органи виконавчої влади, які здійснюють державне управління і регулювання в цій сфері, розміщені надто далеко від конкретних користувачів медичних послуг (громадян), аби своєчасно та ефективно реагувати і приймати необхідні рішення в умовах, що постійно змінюються [4].

Зарубіжні дослідники зауважують, що на успіх процесу реформування безпосередньо впливають система державного устрою та розподіл повноважень між центральним і місцевим рівнями (Р. Салтман, Дж. Фігерас [21]).

«Метою децентралізації є досягнення важливих політичних цілей, оскільки вона забезпечує участь населення у процесі охорони здоров'я і передбачає, що місцеві органи будуть розраховувати на власні сили. Це засіб покращання координації між окремими службами та видами діяльності на регіональному та місцевому рівнях» [14].

Історія, теорія та практика місцевих бюджетів України досліджувалася О. Кириленко [10]. Регіоналізація здійснюється, насамперед, через залучення регіонально-конкретизованих стратегій соціально-економічного розвитку, які мають виходити із загальнодержавних цілей і враховувати можливості, ресурси й інтереси регіонів [14, с. 11].

Ресурсний потенціал охорони здоров'я регіону є різним і визначається соціально-економічними, територіально-організаційними, природно-ресурсними особливостями регіонів [18].

Медицина виступає найпроблемнішою галуззю в Україні, особливо це стосується організації медичної допомоги в територіальних громадах [9].

Проблема забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіону стала предметом наукової розвідки Б. Данилишина [6].

Як зазначає Б. Данилишин, однією з важливих проблем децентралізації влади у сфері медичної реформи є забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіону, а для цього необхідним завданням є підвищення рівня фінансової самодостатності. Щоб громада могла бути здатною забезпечити виконання своїх завдань, вона повинна володіти відповідним обсягом фінансових ресурсів, які необхідні для покриття власних витрат.

На думку дослідника А. Гальчинського, «успіх державно-управлінських перетворень можливий лише за умови реалізації подвійної залежності, коли цілі та завдання таких перетворень зумовлюються загальною логікою системних суспільних змін, а можливості останніх детермінуються реальними змінами в системі державного управління» [3].

У процесі проведення реформи будь-якої складової частини системи державного управління важливо враховувати, що вона нерозривно пов'язана з іншою системою, що виконує управлінські функції, – системою місцевого самоврядування. За твердженням Ю. Шарова, органи державного управління та місцевого самоврядування створюють системний комплекс, що складається з різних за своєю природою органів, проте об'єднаних в організаційне ціле необхідністю забезпечувати реалізацію практично тих самих управлінських функцій і повноважень державної виконавчої влади на місцях [20, с. 42–43].

Таблиця 1

Основні напрями виконання заходів із підвищення доступності та якості медичного обслуговування в сільській місцевості України

№ з/п	Напрями виконання заходів із підвищення доступності та якості медичного обслуговування в сільській місцевості
1	*Наближення якісного медичного обслуговування до населення шляхом сприяння розвитку лікувальних закладів усіх форм власності закладів охорони здоров'я:*
	розвиток центрів первинної медичної допомоги та їх матеріально-технічної бази, створення умов для діяльності лікарів загальної практики – сімейних лікарів та лікарів інших спеціальностей, які надають первинну медичну допомогу та зареєстровані як фізичні особи – підприємці, одержали в установленому законом порядку ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики, проведення в сільській місцевості періодичних виїзних прийомів лікарів-спеціалістів.
2	*Упровадження сучасних технологій із медичного обслуговування:*
	здійснення належного ресурсного забезпечення впровадження медичного обслуговування з використанням телемедицини (телемедичне консультування, телемедичний консиліум, телеметрія та домашнє телеконсультування).
3	*Розроблення та реалізація програм із медичного обслуговування в сільській місцевості*:
	діагностика, лікування, реабілітація та профілактика захворювань населення, насамперед дітей, вагітних жінок та літніх людей
4	*Надання медичних послуг, лікарських засобів та виробів медичного призначення, передбачених програмою державних гарантій медичного обслуговування населення, за рахунок коштів державного бюджету в порядку, визначеному законом.*
5	*Розроблення та реалізація програм із забезпечення населення ефективними, якісними та необхідними лікарськими засобами і виробами медичного призначення.*
6	*Запровадження дієвих механізмів залучення до медичного обслуговування в сільській місцевості кваліфікованих медичних і фармацевтичних працівників, зокрема шляхом*:
	створення для них додаткових гарантій оплати праці та належних умов праці (забезпечення необхідним медичним обладнанням та спеціальним транспортом, розроблення і реалізація мотиваційних пакетів, у т. ч. надання службового житла, транспорту, мобільного зв'язку, пільгових (іпотечних) кредитів на будівництво або придбання житла, компенсації плати за житлово-комунальні послуги й енергоносії, обслуговування та експлуатацію автомобільного транспорту, сприяння підвищенню рівня професійних знань і практичних навичок таких працівників).
7	*Розвиток необхідної телекомунікаційної інфраструктури*
	забезпечення закладів охорони здоров'я і сімейних лікарів та лікарів інших спеціальностей, які надають первинну медичну допомогу та зареєстровані як фізичні особи-підприємці і одержали в установленому законом порядку ліцензію на провадження медичної практики сучасними телекомунікаційними технологіями (широкосмуговим доступом до мережі Інтернет із гарантованою пропускною спроможністю, необхідним програмним забезпеченням, комп'ютерним та іншим обладнанням) із метою запровадження функціонування електронної системи охорони здоров'я, електронних рецептів, організації надання первинної, вторинної (спеціалізованої), третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги та медичної реабілітації із застосуванням телемедицини
8	*Розвиток транспортної інфраструктури:*
	створення умов для застосування авіаційних, водних, автомобільних спеціальних та спеціалізованих санітарних транспортних засобів, у тому числі обладнаних реанімаційними засобами, для надання медичної допомоги в сільській місцевості.
9	*Залучення інвестицій у розвиток медичного обслуговування в сільській місцевості, сприяння розширенню державно-приватного партнерства та здійсненню благодійної діяльності у сфері охорони здоров'я.*
10	*Сприяння дієвій просвітницькій роботі серед населення*:
	соціальна орієнтація на здоровий спосіб життя, залучення населення до активних занять фізичною культурою і спортом для збереження здоров'я та активного довголіття.

Водночас, як зазначають І. Коліушко і В. Тимощук, неможливо вихопити із загального контексту реформу органів місцевого самоврядування, не узгодивши її з реформою органів виконавчої влади [11, с. 256–257].

Як відомо, державна політика децентралізації передбачає трансформацію на територіальному рівні органів місцевого самоврядування в реального суб'єкта влади з повноваженнями та ресурсами, які дозволять вирішувати всі організаційні, соціальні, фінансові та інші питання на певній території.

У зв'язку із цим і створюються об'єднані територіальні громади; передаються на територіальний рівень реальні повноваження та ресурсне забезпечення влади як основа для ефективного виконання ними своїх функцій; створюються виконавчі органи районних і обласних рад, наділені реальною владою на місцевому рівні в регіонах.

Такі заходи є потужним підґрунтям демократичності влади на місцевому рівні. Окрім того, велике значення має той факт, що управлінці територіальних громад обиратимуться на місцевих виборах.

Передбачається ліквідація місцевих держадміністрацій. Натомість контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування й дотриманням норм Конституції і законів України здійснюватимуть представники міністерства внутрішніх справ у департаменті – префекти.

Власне децентралізація сприяє: зростанню активності громадян, їхньої ролі у вільному виборі суб'єктів управляння територіальними громадами та правильній розстановці пріоритетів життя на місцевому рівні; визначенню оптимальних шляхів і найефективніших засобів досягнення їх; участі у прийнятті управлінських рішень та способів їх реалізації тощо.

Саме в контексті вищезазначеного зросте роль громад як замовників медичних послуг у виборі способів та форм організації медичних закладів (які наразі, переважно, є комунальними) на місцевому рівні, в розпорядженні асигнуваннями, що будуть виділені із цією метою для фінансування заходів у сфері охорони здоров'я на місцях.

Як справедливо зауважують О. Мазурок та О. Вашев, «зважаючи на те, що основна кількість закладів охорони здоров'я в Україні перебуває в комунальній власності і, відповідно, управління ними здійснюється муніципальними органами управління, реформування системи муніципального управління є одним із пріоритетних напрямків реформування системи охорони здоров'я загалом» [2, с. 106].

Учені наголошують на тому, що система охорони здоров'я в Європі ґрунтується на широкому використанні нових інформаційних технологій і результатів наукових досліджень, що створює новий фундамент для розвитку охорони здоров'я (А. Вашева, О. Вашев, Л. Іванова [1]).

Доречним буде зупинитися на проблемі підвищення доступності та якості медичного обслуговування в сільській місцевості, регламентованій Законом України «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування в сільській місцевості» [16], в якому гарантовано забезпечено виконання державою заходів із підвищення доступності та якості медичного обслуговування в сільській місцевості за основними напрямами (див. табл. 1).

Висновки. Отже, децентралізація у сфері охорони здоров'я є актуальною проблемою сьогодення, оскільки центральні органи виконавчої влади, які здійснюють державне управління і регулювання в цій сфері, не спроможні здійснювати контроль за станом медичного обслуговування на місцевому рівні через об'єктивні причини (велика відстань між ними й конкретними користувачами медичних послуг, неможливість своєчасного й ефективного реагування і прийняття необхідних рішень у постійно змінних умовах тощо).

Ефективне функціонування органів державної виконавчої влади та їхня тісна, злагоджена взаємодія з органами місцевого самоврядування на законодавчому рівні, а також гарантоване правове регулювання відповідних суспільних відносин у контексті децентралізації є запорукою успішності процесу реформування системи охорони здоров'я в Україні, забезпечення здоров'я нації, розбудови й розквіту державності та міжнародного авторитету у світі.

Список використаної літератури:

1. Вашев О.Є., Вашева А.О., Іванова Л.А. Сучасні тенденції політики змін надання медичної допомоги в країнах ЄС. *Публічне управління XXI століття: традиції та інновації* : зб. тез XVII Міжнар. наук. конгресу, 27 квітня 2017 р. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2017. С. 295–298.
2. Вашев О.Є., Мазурок О.В. Розвиток муніципальної медицини як складова реформування системи охорони здоров'я. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук.

праць. Вип. 1 (48). Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2015. С. 101–106.
3. Гальчинський А.С. Суперечності реформ: у контексті цивілізаційного процесу. Київ : Укр. пропілеї, 2001. С. 181–182.
4. Гладун З.С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації) : монографія. Тернопіль : Економ. думка, 2005. 512 с.
5. Горленко І.О., Тарангул Л.Л. Економічні райони України : посібник. Київ, 1999. 205 с.
6. Данилишин Б.М. Децентралізація управління в Україні: з чого почати? URL: http://kontrakty.ua.
7. Державна політика у сфері охорони здоров'я : кол. моногр. : у 2 ч. / кол. авт. ; упоряд. Я.Ф. Радиш ; передм. та заг. ред. М.М. Білинської, Я.Ф. Радиша. Київ : НАДУ, 2013. Ч. 1. 396 с.
8. Жаліло Л.І., Солоненко І.М., Кунгурцев О.В., Мартинюк І.О., Солоненко Н.Д. Нові технології управління реформуванням галузі охорони здоров'я: регіональний аспект. *Главный врач*. 2003. №11. С. 77–79
9. Західна О.Р., Мидлик Ю.І. Медична реформа в умовах децентралізації влади в Україні. *Молодий вчений*. 2017. № 11. С. 51.
10. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). Київ : НІОС, 2000. 384 с.
11. Коліушко І.Б., Тимощук В.П. Реформа публічної адміністрації на місцевому та регіональному рівнях як один з напрямків адміністративної реформи. *Проблеми трансформації територіальної організації влади* : зб. матеріалів та доп. / наук. ред. М.О. Пухтинський. Київ : Атіка, 2005. С. 254–261.
12. Куценко В.І., Тріленберг Г.І. Сфера охорони здоров'я: соціально-економічні та регіональні аспекти Львів, 2004. 23 с.
13. Латишев Є.Є. Стан впровадження сімейної медицини в регіонах. *Главный врач*. 2004. № 6. С. 40–47.
14. Пахомова Т.І. Проблеми стратегічного планування регіонального розвитку в контексті охорони здоров'я. *Главный врач.* 2003. № 9. С. 61–63.
15. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/157-19/.
16. Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості : Закон України від 14.11.2017 р. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2018. № 5. Ст. 32. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2206-19.
17. Територіальні особливості формування і розвитку ринку медичних послуг Вінницької області. *Продуктивні сили і регіональна економіка* : зб. наук. праць в 2-х ч. Київ : РВПС України НАН України. 2007. Ч. 1. С. 276–281.
18. Тріленберг Г.І. Організаційно-економічний механізм формування і використання ресурсного потенціалу системи охорони здоров'я регіону : автреферат дис. … канд. екон. наук. Львів, 2004. 23 с.
19. Хожило І.І. Польський досвід децентралізації управління у соціальній сфері. *Вісник Академії служби України. Серія «Державне управління».* UR: http://www.nbuv.gov.ua/j-pdf/vamcudu_2009_1_20.pdf.
20. Шаров Ю.П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти. Київ : Вид-во УАДУ, 2001. 302 с.
21. Saltman, Richard B, Figueras, Josep & World Health Organization. Regional Office for Europe. (1997). *European health care reform : analysis of current strategies* / edited and written by Richard B. Saltman and Josep Figueras. Copenhagen : WHO Regional Office for Europe. 308 p. URL : https://apps.who.int/iris/handle/10665/107267.

Polkovnikova N. O. Main accents of state policy in the field of protection of health of Ukraine's population under decentralization of governance

The article highlights the main accents of the state policy in the field of public health in the conditions of decentralization of management; identified the main directions of implementation of measures to improve the availability and quality of health care in rural Ukraine; identified some problems in financing the health care system; ways and ways of solving them in the context of European integration are outlined.

It is noted that one of the priority directions of transformation processes in Ukraine is at present the provision of public health care and reform of this sphere in the conditions of decentralization of management. The different levels of health care resource potential in the regions are indicated, which are determined by their socio-economic, territorial-organizational, natural-resource characteristics.

It is emphasized that decentralization is a means of improving coordination between individual services and activities at regional and local levels. Attention is drawn to the fact that the state decentralization policy involves the transformation at the territorial level of local self-government bodies into a real entity with powers and resources that will allow to resolve all organizational, social, financial and other issues in a certain territory. In this connection, united territorial communities are created; real powers and resources of the authorities are transferred to the territorial level as a basis for

effective performance of their functions; Executive bodies of rayon and oblast councils are created, with real power at the local level in the regions.

It was stated that decentralization contributes to: increase of citizens' activity; their role in the free choice of territorial communities and the proper prioritization of local life; determining the best ways and the most effective means of achieving them; participation in management decisions and ways of their implementation, etc.

Key words: *public policy, public administration, decentralization, healthy lifestyles, nation health, health care, management measures, quality of health care.*

УДК 004.738.45..351]..[004..316.071.2
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.1.17

Ю. М. Уманців
доктор економічних наук, професор,
професор кафедри економічної теорії та конкурентної політики
Київського національного торговельно-економічного університету

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

ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ЦИФРОВІЗАЦІЇ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Дослідження, висвітлене у статті, зумовлено великою зацікавленістю суспільства в усьому світі в можливих перспективах його майбутнього розвитку та зростання вимог до системи державного управління в умовах сучасного розвитку інформаційних технологій. Інформаційно-комунікаційні технології з кожним днем стають все більш важливим фактором не тільки в повсякденному житті, а й у процесі розвитку держав. Основні цілі можуть бути досягнуті у впровадженні та розповсюдженні послуг електронного урядування залежно від готовності країни щодо інфраструктури електронних послуг та їх використання. Це дослідження має на меті визначити організаційні вимоги, необхідні для впровадження та розвитку електронного урядування, а також для вирішення проблем затримки стосовно готовності до електронного урядування як із боку надавачів послуг (державного сектору), так і з боку користувачів (організації, підприємства, населення) країн, що розвиваються, на прикладі України. Існуючі інструменти електронної готовності не можуть адекватно вирішити організаційні проблеми. Наприклад, часто недоотримують доступ до інформації в межах організацій. Такі елементи, як заходи інфраструктури ІТ-сфери та освіти, є популярними чинниками інструментів оцінювання електронної готовності. Наявні інструменти забезпечують неповні параметри та фактори для оцінки всеосяжної електронної готовності організацій, з урахуванням політичного та економічного середовища. Таким чином, це дослідження сприяє інтегрованій рамці електронного урядування для оцінки готовності державних органів для досягнення цілей у сфері електронного урядування. На відміну від існуючої літератури про електронне урядування, яка зосереджується переважно на технічних питаннях та спирається на загальні інструменти електронної готовності, це дослідження сприяє всебічному розумінню основних факторів оцінювання організаційної готовності до електронного урядування в Україні. Запропонована структура електронного урядування включає сім аспектів оцінки готовності для держав, що розвиваються, включаючи організаційну стратегію електронного уряду, доступ до користувачів, програму електронного урядування, архітектуру, бізнес-процеси та інформаційні системи, інфраструктуру та людські ресурси.

Ключові слова: *електронний уряд, електронне урядування, електронна готовність, ІКТ, інформаційні системи, розвиток держави, державний сектор.*

Постановка проблеми. Електронне урядування (е-урядування) являє собою використання інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ), а саме технологій як інструмент для досягнення кращого управління [1, с. 37]. ІКТ активно впроваджені в урядовому секторі багатьох країн світу, починаючи з кінця XIX століття, намагаючись досягти більшої операційної ефективності.

Електронне урядування має кілька аспектів, кожен з яких вимагає лідерства, перехресної координації та знань, які інтегровані в стратегію е-урядування для досягнення цілей [2, с. 17]. Наявність структури електронного урядування для оцінки готовності в державних секторах є критично важливою для розроблення ефективної політики та стратегій електронного урядування [3, с. 48]. Незважаючи на те, що існує

© Уманців Ю. М., Косарєв Т. В., 2020

багато інструментів оцінювання електронної готовності, існує потреба у фіксованих вказівках щодо того, як ці інструменти можуть бути сформовані як рамки для впровадження оцінювання, зокрема в контекстах електронного урядування.

Користувачами е-урядування можуть бути громадяни, інші урядові відомства, підприємства, службовці та інші члени громади. Вимірювання можливостей організації має важливе значення для інтеграції цифрових даних різних державних організацій у веб-портал державних служб через єдиний портал е-урядування. Урядовий веб-портал слід оцінювати, оскільки він стає ключовим пріоритетом для організацій державного сектору, оскільки вони розвивають ініціативу електронного урядування та створюють електронну взаємодію між користувачами. Оцінка інформаційних систем в Україні має важливе значення для реінжинірингу бізнес-процесів, удосконалення програм та систем і надання належних послуг електронного урядування. Елементи інфраструктури ІТ-сфери та освіти є популярними чинниками інструментів оцінювання електронної готовності [4, с. 66]. Готовність інфраструктури слід вимірювати відповідно до визначених цілей. Нарешті, слід перевірити технічні можливості організації, щоб прийняти рішення про те, чи є наявні людські ресурси ІКТ достатніми для досягнення намічених цілей, чи ні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Протягом останніх десятиліть потік досліджень електронного уряду в літературі інформаційних систем значно зріс. Вагомі наукові праці з проблематики дослідження готовності електронного урядування належать таким вітчизняним та зарубіжним вченим, як А. Барікова, Г. Бегара, Р. Гудвін, І. Лазебна, Н. Лі, К. Линьов, В. Лур'є, Р. О'Неїл, Н. Орлова, А. Шаповалова, О. Шовковий тощо. Однак ці дослідження не зосереджувались на компоненті організаційної стратегії електронного уряду та національної моделі програм електронного урядування та його взаємозв'язку з готовністю, організаційною архітектурою, бізнес-процесами та інформаційними системами, інфраструктурою та людськими ресурсами.

Метою статті є аналіз стану електронного урядування в умовах цифровізації суспільного розвитку та пошук напрямів підвищення його ефективності.

Виклад основного матеріалу. Аналіз системи оцінювання готовності електронного урядування вимагає зрозумілого вимірювання конструкції оцінки, яка визначає фактори, що чітко витікають з інформаційних потреб. Наші результати надають інтегровану основу для оцінювання організаційної готовності електронного урядування, що інтегрує відповідні компоненти в державний сектор України, а саме оцінюють організаційну готовність до електронного урядування через сім аспектів (рис. 1).

1. Організаційна стратегія у сфері електронного урядування. Стратегія є важливою для ефективної реалізації електронного урядування. Стратегічний план забезпечує дорожню карту організації з переходу від поточного стану до бажаного середнього або довгострокового майбутнього стану. У літературі не існує консенсусу щодо важливості стратегії прийняття електронного урядування. Деякі дослідження інструментів оцінювання електронної готовно-

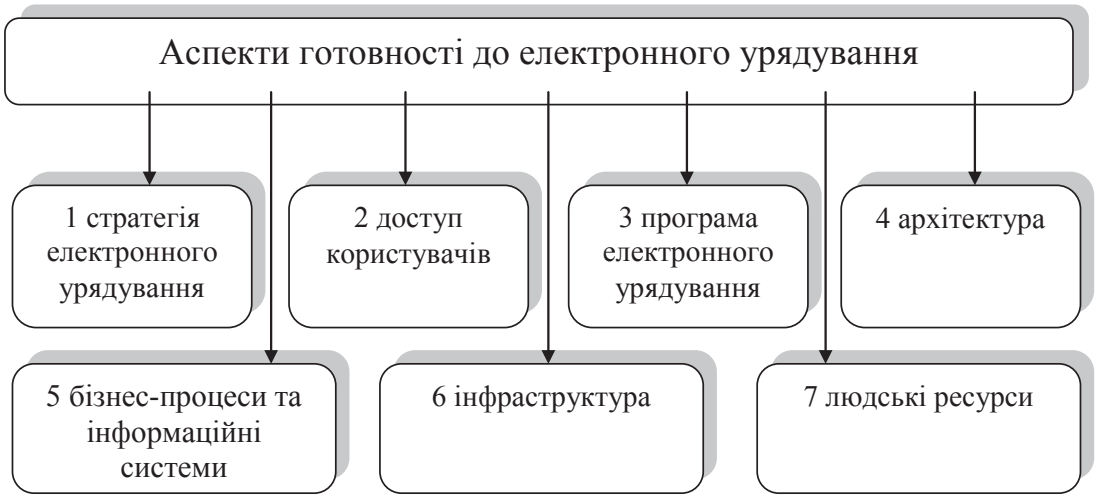

Рис. 1. Аспекти готовності держави до електронного урядування

сті підкреслюють, що стратегія є основою для успішного прийняття е-урядування [1, с. 113; 3, с. 44]. Однак ці дослідження та засоби оцінки електронної готовності розглядають як національну стратегію електронного урядування, а не як організаційну стратегію на місцевому рівні.

Так, Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» визначає ряд бачень та цілей, які підтверджують її вагомість та перевіряють ступінь їх досягнення [5]. Стратегія визначає можливі виклики, технологічні, економічні та політичні проблеми. Таким чином розвиток е-урядування має бути узгодженим на всіх рівнях, так, в Україні Концепція розвитку електронного урядування неодмінно пов'язана зі Стратегією «Україна – 2020» [6].

2. *Доступ користувачів електронного урядування.* Канал доступу – це засіб для зв'язку користувачів з державними адміністраціями (вхідні) або для державних адміністрацій, щоб зв'язатись зі своїми користувачами (вихідними) з метою придбання або надання державних послуг [7, с. 6].

Сучасні технології стали посередником у сприянні успішному спілкуванню між зацікавленими сторонами. Хоча існуючі дослідження переважно зосереджуються на факторах функціональності та перспективі доставки електронних пристроїв, мало уваги приділялося таким факторам, як зручність та доступність публічних електронних послуг для перспективних користувачів. Е-урядування повинно орієнтуватися на попит користувачів, а не лише на цілі зниження витрат [6]. Ці вимоги користувачів включають економію часу, підвищення зручності та доступності, вплив потреби у наданні користувачам більш широких та ефективних каналів взаємодії з урядом за допомогою веб-систем. Надання послуг стосується процесу надання державних послуг через відповідні веб-портали.

Канали доступу є важливими для електронного урядування та посилаються на засоби, за допомогою яких користувачі можуть отримати різні державні послуги. Користувачами можуть бути громадяни, службовці, державний сектор, приватний сектор та інші групи чи громади. Канали доступу містять онлайн- та офлайн-канали доставки, за допомогою яких продукти, послуги та інформація використовуються, отримують доступ та передають різні технології, такі як Інтернет, банкомати, ПК, стаціонарні та мобільні телефони (WAP) та кіоски в громадських місцях.

3. Програма електронного урядування. Цей аспект стосується інтеграції цифрових даних різних організацій в єдиний веб-портал електронного урядування. Програма е-урядування має на меті забезпечити сумісність та інтеграцію послуг між усіма урядовими організаціями (G2G), між урядовими організаціями та замовниками (G2C), між урядовими організаціями та організаціями бізнесу (G2B), а також між урядовими організаціями та їхніми працівниками (G2E).

Програма електронного урядування намагається досягти найвищої ефективності в роботі державних органів під час підвищення ефективності послуг та транзакцій для користувачів із різних верств суспільства з легкістю та професіоналізмом. Електронні послуги можуть включати такі послуги, як оплата ставок, ліцензування або інформаційні запити. Експерти описують портал як «програму трансформації послуг», оскільки він служить парасолькою для всіх державних відомств, органів влади та адміністрацій. Програма електронного урядування може призвести до підвищення ефективності та ефективності уряду в наданні відповідних послуг різним секторам клієнтів через безліч каналів доставки [7, с. 10]. Національна програма електронного урядування України розроблена для досягнення цілей, включаючи підвищення продуктивності та ефективності державного сектору; надання кращих і зручніших послуг для індивідуальних та ділових клієнтів; підвищення прибутковості інвестицій; своєчасне та високоточне надання необхідної інформації.

4. Архітектура посилається на фундаментальну технологічну архітектуру порталу електронного урядування. В архітектурі ІКТ стабільність та масштабованість є вирішальними для успішної реалізації порталу електронного урядування [1, с. 188]. Портал урядової організації повинен бути готовим і здатним: пропонувати доступ до всіх державних допоміжних послуг з каналів доставки; для задоволення різноманітних бек-офісних потреб; обслуговувати різні рівні технологій; обробляти цифрову авторизацію; керувати підвищеним ступенем руху.

Реалізація проектів електронного урядування є проблематичною для багатьох органів влади, оскільки ці проекти часто не в змозі підвищити вартість та якість електронних послуг. Тому у 2018 році було схвалено «Концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки» [8], яка передбачає можли-

вість уряду через портали електронного уряду надавати послуги громадянам, іншим урядовим установам, бізнесу та службовцям, об'єднаним в єдину одиницю. Незважаючи на високі можливі переваги, на даний момент мало організаційних порталів електронного урядування в Україні можна вважати успішними.

5. Бізнес-процеси та інформаційні системи. Діловий процес та інформаційні системи включають зустрічі між керівництвом бізнесу та спеціалістами у сфері ІТ для визначення, узгодження та передачі бачення, цілей, дій, вимог у розумінні інтегрованої модифікації бізнесу за допомогою інформації, що підтримується ІТ-ресурсами.

Елементи електронного урядування можуть відігравати важливу роль у реформуванні внутрішніх робочих процесів уряду для підвищення ефективності [9]. Зокрема, вдосконалення робочих процесів уряду з використанням інформаційних технологій призводить до підвищення точності шляхом надання інтегрованих систем звітності центральних та місцевих органів влади. Крім того, це також призводить до підвищення ефективності під час обміну інформацією як усередині, так і між агенціями. Одним із важливих інструментів, що використовуються для впровадження інновацій бізнес-процесів, є реінжиніринг бізнес-процесів (РБП), який включає перепланування робочого потоку всередині департаментів або між ними для підвищення ефективності та результативності процесів.

Так, на початку 2020 року свою роботу запускає державний програмний додаток «Дія: цифрова держава» [10]. Додаток пропонує кожному громадянину державні електронні послуги у своєму смартфоні. Відповідно, розроблення такої системи не відбулось без допомоги сторонніх бізнес-організацій у сфері ІТ-послуг. Розробка подібного додатку забезпечує інтеграцію між прикладними системами та основними бізнес-процесами організації. Застосування додатків можна використовувати для поліпшення довіри користувачів, обміну знаннями та обробки інформації для взаємодії між організаціями. Такими додатками рівня електронного урядування можуть бути інтерфейси для транзакцій на урядовому порталі, бек-енд дії, представлені бази даних та сховища даних [7, с. 9].

6. Інфраструктура. Успішна стратегія електронного урядування вимагає, щоб урядові організації створили відповідну ІТ-інфраструктуру для підтримки інформаційних систем та додатків. Багато країн, що розвиваються, страждають від реалізації ІТ-проектів і не в змозі встановити відповідну інфраструктуру для розгортання е-урядування. Цифровий розрив між багатішими країнами та країнами, що розвиваються, досить великий. Досить великий рівень розвитку е-урядування спостерігається в країнах з розвиненою економікою та високим рівнем доходу [11, с. 518].

На основі попередніх досліджень інфраструктура е-урядування включає групу спільних фізичних ресурсів, які пропонують фундамент для полегшення існуючих та майбутніх бізнес-стосунків. До таких ресурсів належать: апаратне та програмне забезпечення (наприклад, операційні системи); підключення; безпека; операції.

Операційний набір процесів забезпечує щоденну роботу, необхідну для моніторингу та підтримки безперервної інфраструктури та операційних систем [3, с. 58]. Вони пояснюють низку завдань, пов'язаних з процесами: це планування завдань, управління даними (включаючи управління резервними копіями та відновленням), командний центр підприємства, адміністрування фізичної бази даних та активне технічне обслуговування обладнання. Крім того, є підвищений попит в останні роки на безперервну роботу додатків і баз даних за наявності катастроф. Рішення відновлення стихійних лих є основоположним для забезпечення безперервної роботи за допомогою віддаленого резервного копіювання програм, баз даних та комунікацій, навіть у випадках поширених збоїв [3, с. 68].

7. Людські ресурси. Область людських ресурсів орієнтована на ролі та обов'язки, необхідні для досягнення цілей організації. Людські ресурси є одним із найважливіших факторів успіху електронного урядування. Крім того, необхідно враховувати низку конструкцій, таких як задоволеність користувачів, вплив на працівників, уміння (адаптація до змін, використання технології, інтеграція, обслуговування клієнтів) та навчання і розвиток кадрів [4, с. 66].

Фактори людських ресурсів, що сприяють досягненню цілей е-урядування в Україні, включають систему навчання та підтримки, а саме «Національну онлайн-платформу з цифрової грамотності» або «Дія: Цифрова освіта», які надають набір навичок персоналу та користувачам відповідно до розробок е-урядування, ІТ-допомогу, належним чином кваліфікований ІТ-персонал у межах державних установ та технічний досвід з використання електронного урядування [12].

Висновки та пропозиції. Таким чином, аналіз електронного урядування в умовах цифровізації суспільного розвитку дає можливість зробити висновки про стан готовності до його впровадження. За результатами нашого аналізу запропоновано сім аспектів оцінки готовності до електронного урядування, включаючи стратегію електронного урядування, доступ користувачів, програму електронного урядування, архітектуру, бізнес-процеси та інформаційні системи, інфраструктуру та людські ресурси. Дана основа для оцінки готовності електронного урядування зменшить труднощі, пов'язані з неефективними стратегіями електронного урядування в державному секторі, через розуміння важливих аспектів е-урядування.

Безумовно, із щоденним розвитком сфери електронного урядування необхідно проводити більше досліджень. Результати нашого дослідження є відповідним кроком у визначенні відповідних факторів з організаційної точки зору для оцінки готовності ІТ-технологій у контексті електронного урядування.

Список використаної літератури:

1. O'Neill R. E-government: Transformation of Public Governanace in New Zealand?. *Victoria University of Wellington.* 2009. 234 с.
2. Барікова А.А. Електронна держава: нова ефективність урядування : монографія. Київ : Юрінком Інтер. 2016. 224 с.
3. Shovkovyy O. Adoption of E-Government Services in Ukraine. *Thai Journal of Public Administration*. 2015. Том 13. № 2. С. 39–74.
4. Косарєв Т.В., Лазебна І.В., Пасик-Косарєва Н.О. Забезпечення системи освіти елементами електронного урядування. *Публічне управління і адміністрування в Україні.* 2019. № 10. С. 65–69.
5. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10.
6. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80.
7. Behara G., Varre V., Rao M. Service Oriented Architecture for E-Governance. *BPTrends.* 2009. С. 1–13. URL: https://www.bptrends.com/publicationfiles/10-09-ART-%20SOA-E-Govermance-Behara-FINAL.pdf.
8. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018р.№67-рURL:https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-koncepciyi-rozvitku-cifrovoyi-ekonomiki-ta-suspilstva-ukrayini-na-20182020-roki-ta-zatverdzhennya-planu-zahodiv-shodo-yiyi-realizaciyi.
9. Lee Y.N. E-Government Application. *UN ESCAP-APCICT.* 2010. URL: http://www.unapcict.org/flagship-programmes/academy.
10. Дія: Цифрова держава. URL: https://plan2.diia.gov.ua.
11. Financial Capacity Of Territorial Communities: European Experience And Ukrainian Case / N.S. Orlova. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*. 2019. Том 4. № 31. С. 516–526.
12. Дія: Цифрова освіта URL: https://osvita.diia.gov.ua.

Umantsiv I. M., Kosariev T. V. E-governing in the digitalization conditions of social development

The research, covered in the article, is caused by the great interest of the society all over the world in the possible prospects of its future development and growth of requirements to the system of public administration in the development of information technologies. Information and communication technologies are becoming more and more important every day not only in everyday life, but also in the process of state development. The main goals can be achieved in the implementation and dissemination of e-governing services, depending on the country's readiness for and use of e-services infrastructure. This research aims to identify the organizational requirements necessary for the implementation and development of e-governing, and to address the delays in regard to e-governing readiness on the part of service providers (public sector) and on the part of users developing countries (organizations, enterprises, population) on the example of Ukraine. Existing e-readiness tools cannot solve organizational problems adequately. For example, organizations often get access to information. Elements such as IT infrastructure and education measures are popular factors in e-readiness assessment tools. The available tools provide incomplete parameters and factors for assessing organizations' e-readiness, taking into account the political and economic environment. In this way, the research contributes to the integrated e-governing framework for assessing the willingness of public authorities to achieve e-governing goals. In contrast to the existing e-governing literature, which focuses mainly on technical issues and relies on common e-readiness tools, this

study contributes to a comprehensive understanding of the key factors for evaluating e-governing organizational readiness in Ukraine. The proposed e-governing structure includes seven aspects of readiness assessment for developing countries, including e-governing organizational strategy, access to users, e-governing program, architecture, business processes and information systems, infrastructure and human resources.

Key words: *e-government, e-governing, e-readiness, ICT, information systems, state development, public sector.*

УДК 351
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.1.18

А. М. Федорова
аспірант кафедри публічного управління та менеджменту
інноваційної діяльності
Навчально-наукового інституту післядипломної освіти
Національного університету біоресурсів та природокористування України

ОСНОВИ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІЦІЇ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

У статті розкриваються основи взаємодії поліції та громадянського суспільства в Україні, зокрема пропонується партнерська модель взаємодії, за якої населення не тільки безпосередньо бере участь в охороні правопорядку, а і своєчасно інформує поліцію про всі ситуації, які можуть йому загрожувати, що у свою чергу підвищує результативність діяльності поліції. У статті наголошується, що проведений процес реформування поліції зумовив необхідність зміцнення взаємодії органів внутрішніх справ і суспільства. Стратегічним напрямом діяльності повинен стати її гранично відкритий і соціально орієнтований характер. Потрібно розробити ряд концептуальних ідей, серед яких: установлення партнерської моделі взаємовідносин поліції і суспільства; контроль громадянського суспільства за діяльністю поліції; закріплення нового іміджу співробітника правоохоронних органів. Партнерська модель характеризується посиленням співпраці обох сторін. Для підвищення довіри громадянського суспільства до поліції повинні бути визначені основи взаємодії і співробітництва поліції, закріплено положення про те, що поліція під час виконання покладених на неї обов'язків взаємодіє з громадськими об'єднаннями, організаціями громадян, використовує можливості громадських об'єднань і організацій, сприяє громадським об'єднанням і організаціям у забезпеченні захисту прав і свобод громадян, а також підтримує розвиток громадянських ініціатив. Громадянам, громадським об'єднанням і організаціям потрібно надати право отримувати достовірну інформацію про діяльність поліції, а так само отримувати від поліції інформацію, яка безпосередньо зачіпає їхні права, за винятком відомостей, доступ до яких обмежений. Одним із напрямів реалізації принципу взаємодії є створення при МВС України і його територіальних органах громадських рад для спільного відстоювання спільних інтересів у правоохоронній сфері. Здійснюючи функцію посередництва між державою і громадянським суспільством, громадські ради повинні бути покликані забезпечити узгодження суспільно значущих інтересів громадян, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань та інших організацій для підтримки правопорядку і громадської безпеки.

Ключові слова: *безпека, безпечне середовище життя, публічна влада, громадянське суспільство, громадянські об'єднання, поліція.*

Постановка проблеми. Держава, виступаючи гарантом успішної реалізації та охорони прав особистості за допомогою органів публічної влади, тим самим сприяє зміцненню зв'язків органів державної влади та місцевого самоврядування з населенням, громадськими формуваннями.

Поліція, яка є органом публічної влади і здійснює поліцейську діяльність відповідно до Конституції України, міжнародних стандартів, покликана забезпечити можливість реалізації громадянами своїх конституційних прав і свобод.

Досвід поліцейської діяльності показує, що вона ефективна тільки за підтримки і довіри суспільства, в разі створення партнерських відносин між поліцією і населенням. У розвинених країнах йде процес удосконалення взаємодії між населенням і поліцією з метою забезпечення прав і свобод громадян, створення системи їх захищеності від злочинних посягань, що сприяє зростанню довіри населення до поліції. Так, ОБСЄ своїм основним завданням розглядає встановлення партнерських відносин поліції і суспільства, за яких усі поліцейські, державні структури і населення активно співпрацюють у вирішенні проблем забезпечення громадського спокою і правопорядку, захисту основних

© Федорова А. М., 2020

прав і свобод особи, особливо життя людини, запобігання та розкриття злочинів, надання допомоги та послуг суспільству з метою зниження рівня страху перед злочинністю, можливістю отримання тілесних ушкоджень і виникнення соціально-побутових заворушень [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Взаємовідносини об'єднань громадян і владних структур, зокрема органів МВС, були об'єктом дослідження вітчизняних і зарубіжних учених. Моделі взаємодії органів публічної влади та суспільства пропонували О. Бєлокурова, Т. Бєльська, Р. Даль, І. Ібрагімова, М. Ільїн, О. Радченко, Н. Розенблюм, Ф. Рудич та інші. Також серед науковців, які досліджували цю проблематику, варто виділити В. Авер'янова, В. Доненка, І. Коліушко, В. Колпакова, О. Кузьменка, В. Погорілко, Ю. Фоміна, Л. Шевченка тощо.

Мета статті – дослідження основ взаємодії поліції та громадянського суспільства в Україні.

Виклад основного матеріалу. Основною передумовою партнерства між поліцією і суспільством є нагальна необхідність підвищення рівня залученості суспільства в справу забезпечення безпеки і громадського порядку.

Якість довіри громадян до поліції покладено в основу партнерської моделі взаємовідносин поліції із суспільством, при цьому поліція служить суспільству, ґрунтуючись на співпраці з інститутами громадянського суспільства в процесі здійснення правоохоронної діяльності.

За партнерської моделі населення не тільки безпосередньо бере участь в охороні правопорядку, а і своєчасно інформує поліцію про всі ситуації, які можуть йому загрожувати, що у свою чергу підвищує результативність діяльності поліції. Поліція, на думку співробітників ОБСЄ, повинна бути доступною для населення, знати населення на підвідомчій території і бути відомою йому, відгукуватися на потреби населення, прислухатися до проблем громадян, залучати і мобілізувати населення, звітувати про свої дії і досягнуті результати [3].

Якісне рішення поліцією поставлених перед нею завдань багато в чому залежить від особистісних якостей співробітників, їхньої загальної та правової культури, рівня правосвідомості та професійної майстерності, вміння встановлювати взаємини з населенням. Ці характеристики служать факторами не тільки дотримання вимог законності, а й ефективної роботи поліції у сфері забезпечення прав і свобод громадян. Цю діяльність вони зобов'язані здійснювати як за власною ініціативою, так і на вимогу громадян, які наділені правом самостійно здійснювати захист своїх порушених прав і свобод.

Вимоги, що пред'являються до поліції в її взаєминах із населенням усередині соціуму в різних державах, мають однотипний характер і отримують закріплення в міжнародних актах. За основу діяльності поліцейських та їхніх взаємин із населенням взято прийнятий організацією Об'єднаних Націй Кодекс поведінки посадових осіб з підтримки правопорядку (1979 р.), а також прийняті ООН у розвиток цього документа керівні принципи для ефективного здійснення кодексу поведінки посадових осіб з підтримки правопорядку (1989 р.) [2]. Вимоги до поведінки і діяльності працівників поліції, викладені в Кодексі, підкреслюють взаємозв'язок моральних і правових норм у системі соціальних норм такої професійної групи, як поліція.

Проведений процес реформування поліції зумовив необхідність зміцнення взаємодії органів внутрішніх справ і суспільства. Стратегічним напрямом діяльності повинен стати її гранично відкритий і соціально орієнтований характер. Потрібно розробити ряд концептуальних ідей, серед яких: установлення партнерської моделі взаємовідносин поліції і суспільства; контроль громадянського суспільства за діяльністю поліції; закріплення нового іміджу співробітника правоохоронних органів. Партнерська модель характеризується посиленням співпраці обох сторін. Перспективи такого посилення полягають у законодавчому визначенні прав і обов'язків, закріпленні правового статусу поліцейського під час вирішення питань взаємодії, звільнення відомства від не властивих йому або дублюючих функцій.

Для підвищення довіри громадянського суспільства до поліції повинні бути визначені основи взаємодії і співробітництва поліції, закріплено положення про те, що поліція під час виконання покладених на неї обов'язків взаємодіє з громадськими об'єднаннями, організаціями громадян, використовує можливості громадських об'єднань і організацій, сприяє громадським об'єднанням і організаціям у забезпеченні захисту прав і свобод громадян, а також підтримує розвиток громадянських ініціатив. Суспільна довіра і підтримка громадян повинні стати принципом діяльності поліції.

Тим часом у науковій літературі зазначається, що характер взаємин між співробітниками поліції і громадянами являє собою один із най-

важливіших індикаторів соціально-політичної ситуації в країні, оскільки в очах населення поліція, з одного боку, уособлює порядок, установлений законом, а з іншого, є найбільш відчутним інструментом влади.

Серед основоположних начал діяльності поліції в законодавстві закріплюються її відкритість і публічність. У загальному вигляді відкритість діяльності поліції як органу державної влади проявляється в можливості всіх зацікавлених осіб знайомитися зі змістом прийнятих у цій сфері рішень і документів, знати, чітко представляти суть роботи поліції. Публічність же передбачає повагу прав і законних інтересів людини, що виражається в можливості вести діалог із суспільством, засобами масової інформації, взаємодіяти з ними на основі взаємної поваги і соціального партнерства.

Право громадян звертатися в державні органи особисто, а також направляти індивідуальні та колективні звернення закріплено в Конституції.

Громадянам, громадським об'єднанням і організаціям потрібно надати право отримувати достовірну інформацію про діяльність поліції, а так само отримувати від поліції інформацію, яка безпосередньо зачіпає їхні права, за винятком відомостей, доступ до яких обмежений. Звернення, заява або скарга можуть бути подані громадянином особисто, а також відправлені поштою, факсом, через офіційні сайти, чергові частини територіальних органів МВС України і за допомогою спеціального зв'язку.

Міністерство внутрішніх справ дає принципову оцінку і жорстко реагує на всі випадки тяганини і формалізму на місцях, небажання або нездатності керівників територіальних органів вирішувати хвилюючі людей проблеми.

Взаємодія поліції та ЗМІ є дієвою формою профілактики злочинів, із результатів досліджень відомо, що населення оцінює діяльність поліції саме на основі різних публікацій. Тому на прес-службу МВС України покладено завдання об'єктивного висвітлення діяльності поліції, в тому числі з питань профілактики правопорушень та залучення громадян і громадських об'єднань до реалізації державної політики у сфері охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та протидії злочинності.

Одним із напрямів реалізації зазначеного вище принципу є створення при МВС України і його територіальних органах громадських рад для спільного відстоювання спільних інтересів у правоохоронній сфері. Здійснюючи функцію посередництва між державою і громадянським суспільством, громадські ради повинні бути покликані забезпечити узгодження суспільно значущих інтересів громадян, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань та інших організацій для підтримки правопорядку і громадської безпеки.

На законодавчому рівні вироблено кілька форм спільної участі органів публічної влади та громадянського суспільства в правоохоронній сфері: 1) залучення громадян та громадських об'єднань до реалізації державної політики в охороні громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та боротьби зі злочинністю; 2) участь у розробленні та розгляді концепцій, програм, ініціатив громадян та громадських об'єднань з актуальних питань діяльності поліції;

3) проведення громадської експертизи проектів законів та інших нормативних правових актів з питань діяльності поліції;

4) обговорення проблем, що стосуються діяльності поліції, в засобах масової інформації;

5) здійснення громадського контролю за діяльністю поліції.

Створення Громадських рад покликане активізувати участь громадян та їхніх організацій у заходах з профілактики злочинів і правопорушень, підвищити відкритість, доступність і публічність діяльності поліції. До Рад повинні входити представники різних верств громадськості: керівники ЗМІ, правозахисники, діячі науки і культури, бізнесмени, що дозволяє комплексно підійти до розгляду наявних проблем у сфері правопорядку і не тільки висловити по них громадянську позицію громадськості, а й узяти безпосередню участь в їх вирішенні.

Важливим напрямом роботи рад є розвиток громадського контролю за діяльністю поліції. Він є і найважливішим принципом, і необхідною умовою ефективного виконання завдань у сфері внутрішніх справ. Під громадським контролем розуміється діяльність суб'єктів громадського контролю, здійснювана з метою спостереження за діяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування, державних організацій, інших органів і організацій, що виконують відповідно до законів окремі публічні повноваження, а також з метою громадської перевірки, аналізу та громадської оцінки виданих ними актів і прийнятих рішень.

Цілями громадського контролю за діяльністю поліції є: забезпечення реалізації та захисту прав

і свобод людини і громадянина, законних інтересів громадських об'єднань і організацій; урахування громадської думки, пропозицій і рекомендацій громадян і організацій під час прийняття рішень; з'ясування оцінки діяльності поліції. Громадський контроль за діяльністю поліції служить також ефективним антикорупційним заходом.

У завдання громадського контролю за діяльністю поліції входить залучення громадян у процес оцінки роботи поліції, позитивний вплив на її діяльність, підвищення рівня довіри населення до діяльності поліції, а також забезпечення тісної взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства; підтримка прозорості та відкритості діяльності поліції; формування в суспільстві нетерпимості до корупційної поведінки співробітників поліції; посилення довіри самої поліції до ініціатив громадськості, механізмів громадського контролю. Суб'єктами громадського контролю за діяльністю поліції є безпосередньо громадяни, громадські об'єднання.

Громадяни України повинні мати право брати участь у виконанні громадського контролю як особисто, так і в складі громадських об'єднань та інших недержавних некомерційних організацій.

Громадська рада для вирішення покладених на неї завдань повинна володіти правомочностями запитувати й отримувати в установленому порядку від органів внутрішніх справ інформацію про їхню діяльність, якщо це не суперечить вимогам законодавства України, а також не порушує прав громадян, громадських об'єднань і організацій.

Члени Громадської ради повинні мати право відвідувати без спеціального дозволу приміщення, займані органами внутрішніх справ, а також місця примусового утримання підозрюваних і обвинувачених у скоєнні злочину, затриманих осіб, підданих адміністративному арешту; знайомитися зі зверненнями громадян про порушення їхніх прав, свобод і законних інтересів співробітниками органів внутрішніх справ, а також із результатами розгляду таких звернень.

У випадках виявлення фактів порушення співробітниками органів внутрішніх справ прав і свобод громадяни мають право клопотати перед відповідними керівниками органів внутрішніх справ і контролюючих органів про проведення перевірок дотримання співробітниками органів внутрішніх справ прав, свобод і законних інтересів громадян, вимог до службової поведінки, норм професійної етики, брати участь у таких перевірках і знайомитися з їх результатами.

З метою створення каналу зворотного зв'язку Громадська рада повинна брати участь в об'єктивному інформуванні суспільства про виконання співробітниками органів внутрішніх справ своїх професійних обов'язків, у тому числі через засоби масової інформації, і в публічному обговоренні питань, що стосуються діяльності органів внутрішніх справ. Одночасно думка громадян про діяльність органів внутрішніх справ повинна доводитися в результаті аналізу узагальненої інформації до керівників відповідних органів внутрішніх справ.

Як перспективу вдосконалення діяльності громадських рад з метою підвищення їхньої незалежності та об'єктивності в оцінці МВС України і його територіальних органів слід розглянути питання про формування їх персонального складу. До компетенції громадських рад має увійти паритетна із самим відомством участь у діяльності конкурсних та атестаційних комісій, а також комісій із врегулювання конфлікту інтересів. Необхідно законодавчо закріпити відповідальність за перешкоджання законній діяльності громадських рад та їхніх членів щодо здійснення громадського контролю.

Висновки і пропозиції. Органи внутрішніх справ стають більш відкритими і підконтрольними суспільству, про що свідчать і результати моніторингу громадської думки. Незалежні соціологічні центри однозначно констатують зростання рівня довіри населення до поліції. У цілому в сучасний період активна участь громадськості в забезпеченні правопорядку та протидії злочинності є стійким фактором розвитку України. Це відбувається шляхом правового закріплення та інституалізації громадських формувань, об'єктивної оцінки діяльності органів внутрішніх справ України суспільством, удосконалення системи громадського контролю.

Список використаної літератури:

1. Закон України «Про національну поліцію». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19.
2. Международные акты о правах человека: сб. док. Москва, 2018. С. 537.
3. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом. URL: http://polis.osce.org.
4. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 жовтня 2018 року. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T124572.html.

Fedorova A. M. Basics of police and civil society interaction in Ukraine

The article reveals the basics of interaction between the police and civil society in Ukraine, in particular, it offers a partner model of interaction in which the population not only directly participates in the protection of law and order, but also timely informs the police about all situations that may threaten them, which, in turn, increases the effectiveness of police activities. The article notes that the process of reforming the police has led to the need to strengthen the interaction of internal Affairs agencies and society. It is necessary to develop a number of conceptual ideas, including: establishing a partnership model of relations between the police and society; civil society control over the activities of the police; securing a new image of a law enforcement officer. The partnership model is characterized by increased cooperation between both parties. To increase the trust of civil society towards the police needs to be defined framework for the interaction and cooperation of the police, contains a provision that police while performing its duties cooperates with associations, citizens' organizations, uses the possibilities of public associations and organizations, provides assistance to public associations and organizations in protecting the rights and freedoms of citizens, and supports the development of civil initiatives. Citizens, public associations and organizations should be given the right to receive reliable information about the activities of the police, as well as to receive information from the police that directly affects their rights, with the exception of information to which access is restricted. One of the directions of implementation of the principle of interaction is the creation of public councils under the Ministry of internal Affairs of Ukraine and its territorial bodies to jointly defend common interests in the law enforcement sphere. In carrying out the function of mediation between the state and civil society, public councils should be called upon to ensure that the socially significant interests of citizens, state authorities, local self-government bodies, public associations and other organizations are coordinated in order to support law and order and public security.

Key words: *security, safe environment, public authorities, civil society, civil associations, police.*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 351.815/656.072.6
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.1.19

М. І. Борозенець
аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління
при Президентові України

МЕТОДИЧНІ ПОЛОЖЕННЯ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ЯКОСТІ ПОСЛУГ МІСЬКОГО ГРОМАДСЬКОГО ТРАНСПОРТУ

Метою дослідження є обґрунтування методичних положень щодо визначення якості послуг міського громадського транспорту. Параметри якості обслуговування можуть бути оцінені як із суб'єктивного погляду, що базується на особистісних враженнях та оціночних судженнях, так і з об'єктивних позицій, які є принципово вимірюваними та мають числові показники, що дає змогу аналізувати кореляцію з наявними стандартами надання послуг. У результаті проведеного дослідження було обґрунтовано методичні положення щодо визначення якості послуг міського громадського транспорту. Ними передбачено засади формування узагальнюючого показника якості послуг перевезення міським громадським транспортом. Отриманий інтегральний показник якості, виражений у відносних одиницях виміру, вважається незалежною змінною або факторинговою ознакою в експериментальній логістичній залежності між індексом задоволеності і інтегральним показником якості обслуговування. Для розрахунку індексу задоволеності споживачів (пасажирів) послугами міського громадського транспорту інтегральний показник якості обслуговування повинен розраховуватися з огляду на склад його суб'єктивних і об'єктивних параметрів з урахуванням вагових коефіцієнтів. Методика дослідження базується на загальних принципах теорії систем, теорії організацій, управління якістю, сервісної діяльності. Застосовуються методи узагальнення результатів опитування, анкетування. Використовується методологія опитування споживачів, заснована на вимірі їх поведінкових намірів, та методологія багатокритеріальної оцінки якості послуг громадського транспорту та прийняття відповідних рішень. Пропозиції з проведеного дослідження є такими: рекомендувати органам місцевого самоврядування міст України з метою забезпечення якості послуг транспортного обслуговування городян запроваджувати у діяльності комунальних підприємств та рекомендувати комерційним підприємствам, розташованим у відповідній територіальній громаді, здійснювати моніторинг якості надаваних послуг з урахуванням розробленого у цьому дослідженні інтегрованого показника якості.

Ключові слова: *транспортні послуги, якість пасажирських перевезень, управління містом, сервісна парадигма управління, інтегральний показник якості.*

Постановка проблеми. Світова спільнота знаходиться у процесах пошуку засад стійкого розвитку усіх систем життєзабезпечення, що є особливо важливим для міст. Однією із значущих систем життєдіяльності міст є система громадського транспорту. На жаль, вона є джерелом екологічного збитку, що завдається здоров'ю людини, флорі і фауні, а також іншим елементам довкілля. Попит населення, що проживає в міських районах, на мобільність стає дедалі більшим через його бажання брати участь у різноманітних заходах, мотивованих фізіологічними, психологічними, соціальними і економічними потребами. Для того щоб задовольнити постійно мінливий попит на мобільність, населення змушене використовувати різні види громадського транспорту. Тенденція перерозподілу перевезень на користь приватного автомобіля призводить до зростаючих екологічних зовнішніх ефектів, що вимагає більш

© Борозенець М. І., 2020

високої екологічної стійкості транспортних систем. Отже, необхідне створення більш стійких систем громадського транспорту і підвищення мобільності населення для економічного зростання і підвищення якості життя. Вочевидь, вказана якість життя передбачає співмірне їй функціонування усіх систем міста. Вважаємо за необхідне дослідити методичні засади забезпечення якості надаваних послуг системою громадського транспорту міст.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання якісних транспортних послуг розглядались у працях як вітчизняних, так і зарубіжних вчених. Слід вказати на фундаментальні напрацювання наших співвітчизників [6; 9; 13; 14; 16]. Значущим є і науковий доробок закордонних вчених [17–20].

У наявній науковій літературі, що досліджує проблеми формування системи показників якості обслуговування на громадському транспорті, питання якості та ефективності діяльності транспортних організацій тісно пов'язані і взаємозумовлені таким чином, що якість послуг у показнику їх ефективності є результатом функціонування систем громадського транспорту [10, с. 89; 11, с. 45; 12, с. 118; 15, с. 42]. Як переконливо свідчить проведений аналіз, питання якості міських транспортних громадських перевезень є вельми актуальним. Водночас проблематика методичних положень щодо визначення якості послуг міського громадського транспорту ще не була предметом окремого наукового дослідження, що і визначило мету підготовки цієї публікації.

Мета статті – обґрунтування методичних положень щодо визначення якості послуг міського громадського транспорту. Варто наголосити, що параметри якості обслуговування можуть бути оцінені як із суб'єктивного погляду, що базується на особистісних враженнях та оціночних судженнях, так і з об'єктивних позицій, які є принципово вимірюваними та мають числові показники, що дає змогу аналізувати кореляцію з наявними стандартами надання послуг. Ставимо за мету сформувати засади, що є узагальнюючими та поєднують сильні сторони обох підходів.

Виклад основного матеріалу. Громадський транспорт покликаний здійснити свій внесок у поліпшення якості повітря в великих міських центрах і реформувати транспортну систему для забезпечення збалансованих, ефективних місцевих інтермодальних перевезень. Ефективна система громадського транспорту покращує довкілля, що є важливим чинником в ієрархії прийняття управлінських рішень, а модальні заміщення (перехід від особистого автомобіля до громадського транспорту) представляються важливою стратегією управління попитом для досягнення стійкого розвитку ТГ і міської інфраструктури, оскільки системи громадського транспорту характеризуються високими показниками якості, соціальної та екологічної ефективності [14, с. 92; 16, с. 89].

З метою забезпечення сталого розвитку послуг, що надаються громадським транспортом, необхідна розробка показників їх якості, які є важливим інструментом досягнення стратегічних цілей місцевого розвитку. Є цілий ряд показників ефективності, розроблених для оцінки різних аспектів послуг громадського транспорту. Визначення цих показників може здійснюватися на основі опитувань і анкетування наявних і потенційних пасажирів громадського транспорту, транспортних операторів і органів управління в ТГ. Думка пасажирів відображає їх суб'єктивне сприйняття якості послуг, а позиція транспортних операторів відображає результативність послуг в аспекті їх прибутковості для фінансування витрат, ОМС же має бути спрямованим досягнення їхніх спільних цілей. Так, спільними цілями для ОМС щодо послуг громадського транспорту є забезпечення зайнятості, поліпшення екології міста, економічне зростання міського господарства тощо.

Є кілька поглядів на формування системи показників якості послуг громадського транспорту. Відповідно до одного з підходів всі показники можна систематизувати на три групи:

а) показники як міра якості обслуговування за суб'єктивними оцінками клієнтів;

б) показники результатів, що відображають вихідні параметри системи громадського транспорту;

в) показники ефективності витрат як відношення результатів (виходів) до витрат транспортних операторів (входів).

Остання група показників ефективності послуг громадського транспорту більшою мірою орієнтована на позицію транспортних операторів (організацій громадського транспорту). Вихідними параметрами в цій системі показників є число перевезених пасажирів та обсяг виробленої транспортної роботи в пасажиро-кілометрах, а вхідними – чисельність персоналу, собівартість перевезень, число транспортних засобів тощо.

Інша класифікація показників якості обслуговування клієнтів на громадському транспорті передбачає їх поділ на три категорії. Перша категорія представлена такими загальними показниками, як зона транспортного обслуговування населення, число пасажирських перевезень, тривалість пробігу транспортних засобів та відпрацьований час. Друга категорія представлена такими показниками ефективності перевезень, як число пасажирських поїздок на душу населення та число пасажирських поїздок за годину, показниками якості обслуговування на громадському транспорті – середня швидкість руху транспортних засобів, темпи зростання середньої швидкості, число інцидентів на транспорті, число маршрутів на квадратний кілометр міської території. Третя категорія системи показників включає в себе заходи з підвищення ефективності перевезень, які поділяються на:

– економічну ефективність (експлуатаційні витрати на пасажирські поїздки, операційні витрати), прибутковість перевезень (різниця отриманих доходів і операційних витрат);

– ефективність використання ресурсів транспортних операторів (фондовіддача основних транспортних засобів, завантаження транспортних засобів по числу пасажирів, інтенсивність використання транспортних засобів в години пік, продуктивність праці персоналу транспортних організацій);

– ефективність використання паливно-енергетичних ресурсів (витрати паливно-енергетичних ресурсів на один транспортний засіб, на один пасажиро-кілометр, одного перевезеного клієнта).

Наступна класифікація показників якості та ефективності обслуговування клієнтів на громадському транспорті передбачає їх поділ на об'ємні показники числа транспортних засобів, кількості маршрутів, числа перевезених пасажирів за рік; показники продуктивності, середньої швидкості та інтенсивності; транспортні роботи в пасажиро-кілометрах, кілометрах пробігу транспортного засобу; показники ефективності як відносини об'ємних показників до показників ресурсів або витрат.

Розглянуті класифікації показників якості та ефективності послуг громадського транспорту мають такий недолік, як відсутність орієнтації на існуючих і потенційних клієнтів транспортних операторів, оцінки їх очікувань та задоволеності від наданих послуг перевезення і супутнього сервісу до, під час і після спожитої послуги, виключення з розгляду чинників безпеки поїздок, охорони навколишнього середовища, соціальної підтримки і комунікативності.

Судження клієнтів щодо якості послуг можуть бути виражені в термінах їх очікувань отримання даної якості послуг і їх сприйняття від дійсно отриманої якості [4, с. 274]. Проведене автором дослідження суб'єктивної оцінки (сприйняття) якості послуг міського громадського транспорту можна попередньо представити системою факторних ознак (рисунок 1) [7, с. 27].

Якість обслуговування, виміряна на основі думки споживачів про дійсний стан послуги громадського транспорту, дозволяє провести його діагностичний аналіз [1]. Основним недоліком такої оцінки та аналізу є значний суб'єктивізм

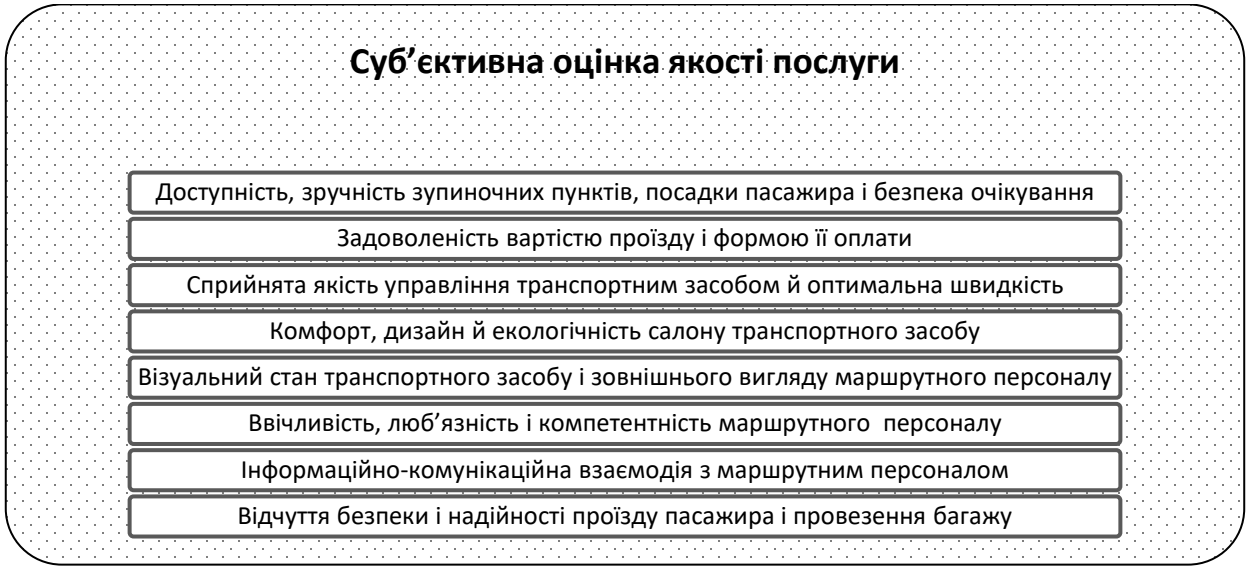

Рис. 1. Суб'єктивна оцінка якості послуг міського громадського транспорту

суджень споживачів послуг міського громадського транспорту і неприйняття до уваги думки його потенційних пасажирів. Крім того, значні статистичні помилки можуть виникнути за умови неправильної виборки числа респондентів або високої різнорідності в їх судженнях щодо якості послуг. З цих причин у практичній діяльності транспортних організацій і ОМС використовуються об'єктивні і визначаються статистичні показники якості послуг громадського транспорту, так звані об'єктивні показники.

Об'єктивну оцінку якості послуг міського громадського транспорту може, наприклад, характеризувати наступна система показників (рисунок 2).

Щоб мінімізувати ці проблеми, деякі дослідники пропонують використовувати змішану методологію опитування споживачів, засновану

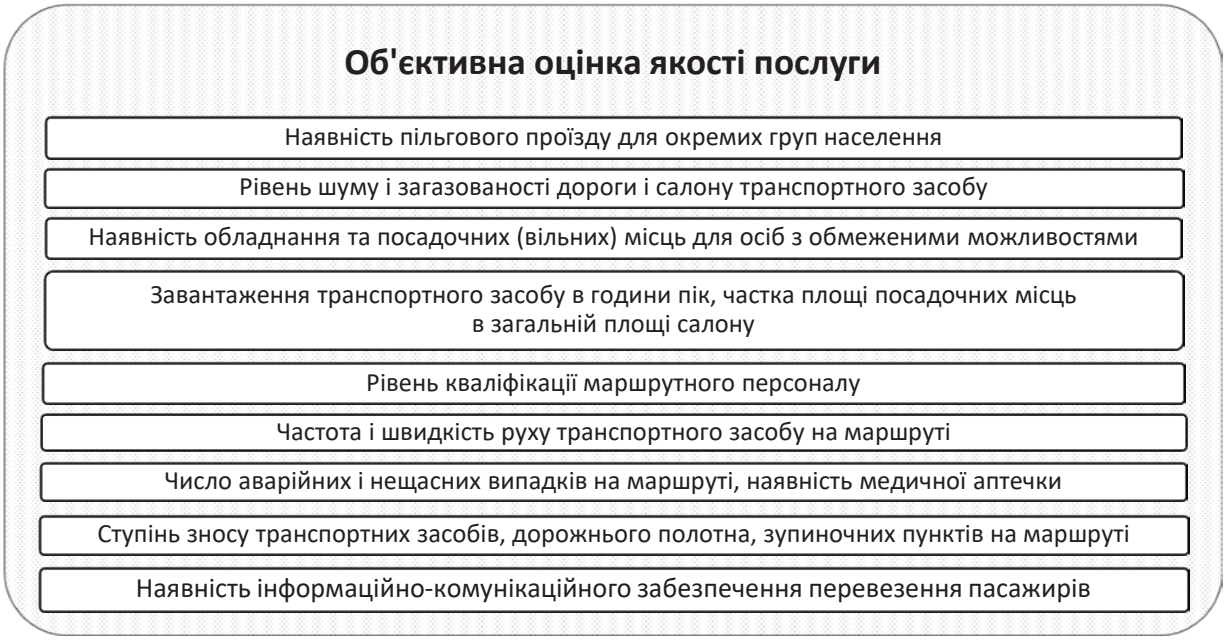

Рис. 2. Об'єктивна оцінка якості послуг міського громадського транспорту

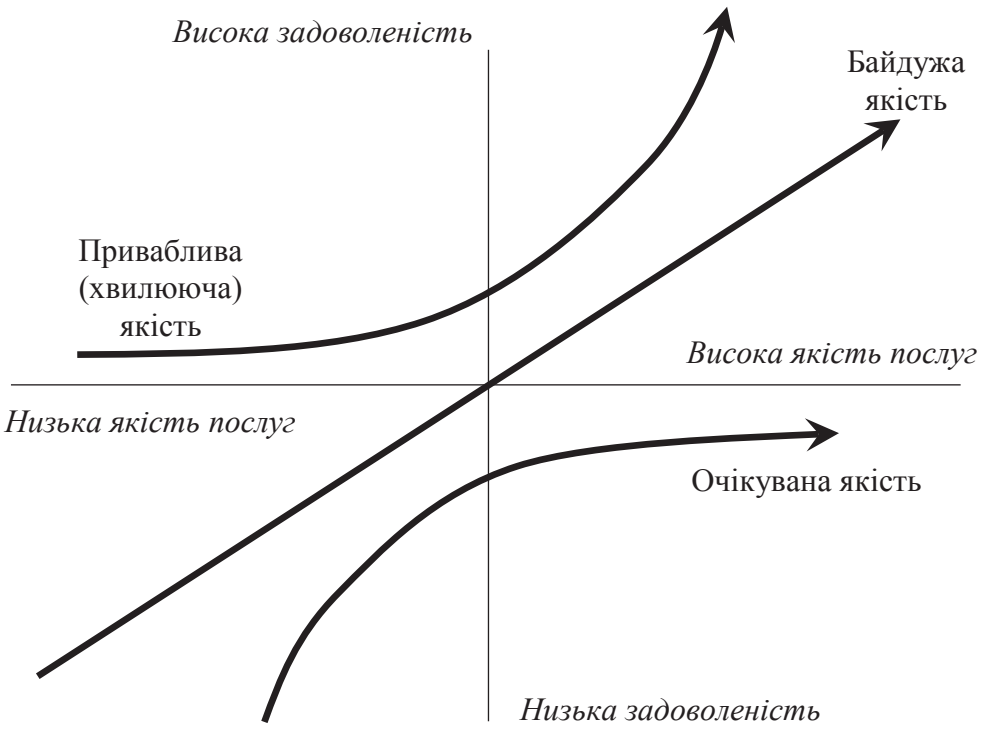

Рис. 3. Залежність між задоволеністю клієнтів і якістю обслуговування

на вимірі їх поведінкових намірів, які значною мірою залежать від цінності та якості послуг, пов'язаних з рівнем задоволеності [2, с. 153]. Для забезпечення більш точного і надійного вимірювання якості послуг міського громадського транспорту сучасні дослідження на цю тему стають все більш орієнтованими на облік як об'єктивних, так і суб'єктивних параметрів якості обслуговування. Крім того, практика подібних досліджень показує, що досить точні і надійні результати можуть бути отримані за допомогою комбінації цих двох типів вимірювань.

На додаток до цих типів вимірювань слід врахувати кілька сторін, зацікавлених в ефективній і якісній роботі систем громадського транспорту, де все ж можливий конфлікт інтересів. У той час, як пасажири громадського транспорту зацікавлені у високому рівні обслуговування, транспортні оператори зосереджені насамперед на економічній ефективності послуг, що надають перевезення, а ОМС домагаються цілей економічного зростання і соціального благополуччя. Для того щоб отримати компромісне рішення, пропонується використовувати методологію багатокритеріальної оцінки якості послуг громадського транспорту та прийняття відповідних рішень. Ця методологія дозволяє особі, що приймає управлінське рішення щодо якості обслуговування на громадському транспорті, брати до уваги кілька суперечливих точок зору і вибрати найбільш задовільне і компромісне для всіх сторін рішення.

Таким чином, повинна бути сформована система як суб'єктивних, так і об'єктивних показників ефективності та якості послуг громадського транспорту, розроблені методи і способи моніторингу, оцінки та реалізації заходів щодо поліпшення обслуговування пасажирів. Для цієї мети транспортні оператори можуть бути зацікавлені в зборі широкого спектру інформації. Збір і аналіз подібної інформації повинен бути зосереджений на тих аспектах послуг громадського транспорту, які мають вирішальне значення і більш точно відображають потреби існуючих і потенційних клієнтів. У цьому методологічному підході до визначення якості послуг міського громадського транспорту була зроблена спроба встановлення взаємозв'язку між такими поняттями: якістю послуг, рівнем обслуговування і задоволеністю споживачів (пасажирів). Так, якість послуги громадського транспорту як сукупність її споживчих властивостей поділяється на очікувану і сприйняту якість. Очікувана якість послуги визначається споживачем до моменту її надання (використання), а сприйнята – під час і після взаємодії з персоналом транспортної організації на маршруті руху, а також під час очікування на зупиночному пункті, посадці і висадці з транспортного засобу. Своєю чергою рівень обслуговування – це нормативно закріплені основні параметри якості послуг міського громадського транспорту, що відображають сучасні вимоги населення, громадських організацій та ОМС до обслуговування пасажирів на міському громадському транспорті.

У науковій літературі є значні відмінності у визначенні задоволеності, хоча всі визначення мають деякі загальні елементи. Можна виділити три основних узагальнюючих ознаки в цих визначеннях: задоволеність споживачів є відповіддю (емоційною або когнітивною) на сприйняту якість обслуговування; реакція клієнтів належить до конкретного виду послуги в даний час і даних умовах; реакція споживача відбувається під час споживання послуги і після її надання. Задоволеність споживачів складається з таких трьох основних компонент, як емоційна відповідь на сприйняту якість обслуговування, раціональна оцінка якості даної послуги на основі досвіду і порівняння, закріплення отриманої оцінки в досвіді споживача [3, с. 164; 5, с. 75; 7, с. 59]. Таким чином, можна дати таке визначення задоволеності клієнтів послугами міського громадського транспорту: задоволеність клієнтів послугами міського громадського транспорту – це їх емоційна відповідь на сприйняту якість перевезення і сервісу, засновану на раціональній оцінці їх параметрів і попередньому досвіді. Дослідження взаємозв'язку задоволеності клієнтів і якості послуг було проведено, зокрема, в роботах Норіакі Кано, який розробив графічну модель цієї залежності (рисунок 3).

У запропонованій моделі якість обслуговування диференціюється на очікувану, нормальну і захоплену. Підвищення будь-якого типу якості обслуговування веде до обов'язкового зростання задоволеності споживачів, однак за неоднаковими залежностями.

Цей підхід передбачає більшою мірою емоційну, ніж раціональну оцінку якості обслуговування, отже, високий ступінь суб'єктивності, що ускладнює його практичну реалізацію, наприклад, ОМС міським громадським транспортом.

Методи визначення ступеня задоволеності споживачів послугами громадського транспор-

ту як одного з видів економічної діяльності досить різноманітні, однак мають деякі загальні принципи застосування, які пов'язані з формуванням системи показників якості, їх агрегування на основі вагових коефіцієнтів і поданні у вигляді відносної або процентної величини. Так, американський індекс задоволеності клієнтів конструюється на основі причинно-наслідкових зв'язків між очікуваним, сприйнятою якістю обслуговування, а також сприйнятою цінністю послуг, і задоволеністю, яка має негативний взаємозв'язок зі скаргами клієнтів і позитивний – з їх лояльністю (рисунок 4) [8, с. 50].

Очікування клієнтів є їх передбаченням якості взаємодії з транспортною організацією, дорожньою інфраструктурою та екологічними умовами, пов'язаними з перевезенням. В основі очікувань клієнтів лежать попередній досвід споживання послуг перевезення та сервісу, реклама і спілкування з іншими споживачами, а також прогноз здатності транспортної організації надавати якісні послуги в майбутньому.

Сприйнята якість обслуговування формується з огляду на останній досвід взаємодії клієнта з транспортною організацією та споживання послуг перевезення та сервісу. Якість вимірюється відповідністю індивідуальних потреб клієнта і споживчих властивостей наданої послуги.

Сприйнята цінність – це співвідношення тарифу на перевезення міським громадським транспортом і якістю обслуговування. Співвідношення ціни та якості важливо для першої взаємодії пасажира і транспортної організації, а повторна взаємодія зазвичай має менший вплив на задоволеність пасажира.

Скарги споживачів послуг міського громадського транспорту вимірюються у відсотках від загального числа респондентів упродовж певного періоду часу. Задоволеність має негативний зв'язок зі скаргами клієнтів.

Лояльність клієнтів являє собою поєднання ймовірності споживання послуг перевезення та сервісу в майбутньому і ймовірності того, що вони будуть користуватися послугами транспортної організації навіть у разі зміни (підвищення) тарифу на перевезення. Лояльність клієнтів є важливим компонентом задоволеності, адже забезпечує рентабельність діяльності транспортних організацій.

Національний індекс задоволеності клієнтів, застосовуваний у Великобританії, використовує ту ж методологію, що і американський індекс задоволеності клієнтів. Цей індекс дозволяє компаніям порівнювати задоволеність клієнтів в одній галузі (одному виді економічної діяльності), а також по галузях. Індекс задоволеності клієнтів розраховується в балах за 100-бальною шкалою і заснований на результатах онлайн-анкет, які складаються з 26 000 відповідей на рік. Клієнтів просять оцінити організації в різних секторах економіки по кожному з встановлених факторів, які вважаються найбільш важливими. В онлайн-анкетах також містяться відомості про скарги і дії з ними відповідних організацій. Індекс задоволеності клієнтів включає 20 найважливіших споживчих пріоритетів і розраховується кожні шість місяців, потім обстеження споживчих переваг повторюється.

Для розрахунку індексу задоволеності клієнтів в анкетах пропонується дати оцінку задоволеності такими показниками, як: професіоналізм (за п'ятьма параметрами), якість і ефективність (за чотирма параметрами), легкості ведення бізнесу (за п'ятьма параметрами), рішення проблем клієнтів (за чотирма параметрами), своєчасність обслуговування (за двома параметрами).

Розрахунок індексу задоволеності клієнтів (CSI) проводиться за такою формулою:

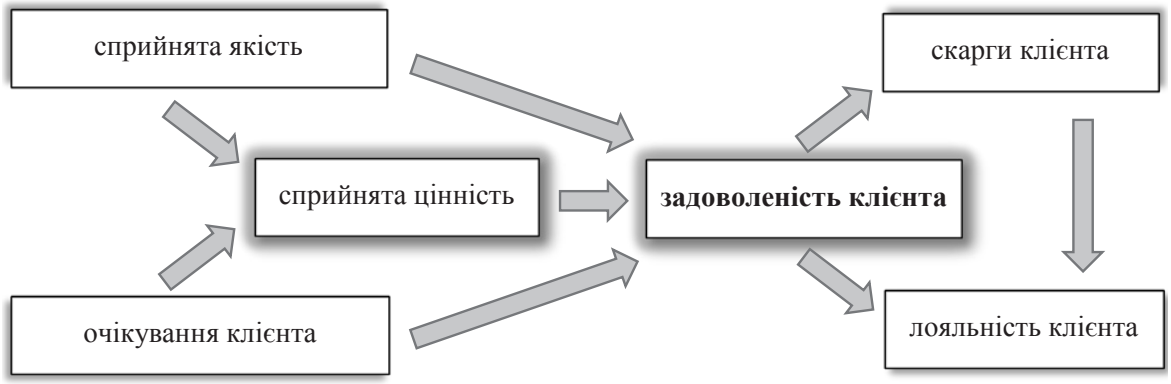

Рис. 4. Причинно-наслідкові зв'язки у формуванні задоволеності клієнтів

$$CSI = \frac{100}{m-1}\sum_{i=1}^{n}\sum_{j=1}^{q}\left(x_{ij}-1\right)\cdot w_j,$$

де m – число показників якості обслуговування; x ij – бальні оцінки споживачів окремих показників якості обслуговування; w i – вага і-го показника якості обслуговування в індексі задоволеності в процентах.

Визначення індексів задоволеності клієнтів за використовуваною в зарубіжних країнах методологією, має такий недолік, як ігнорування логістичної залежності між задоволеністю клієнтів і якістю їх обслуговування. Справа в тому, що якість послуг має розраховуватися як інтегральна якість, де її окремі показники (суб'єктивні та об'єктивні) агрегуются на основі вагових коефіцієнтів (вкладу приватних показників якості в зміну інтегрального).

Висновки і пропозиції. В результаті проведеного дослідження було обґрунтовано методичні положення щодо визначення якості послуг міського громадського транспорту. Ними передбачено засади формування узагальнюючого показника якості послуг перевезення міським громадським транспортом. Отриманий інтегральний показник якості, виражений у відносних одиницях виміру, вважається незалежною змінною або факторинговою ознакою в експериментальній логістичній залежності між індексом задоволеності і інтегральним показником якості обслуговування. Для розрахунку індексу задоволеності споживачів (пасажирів) послугами міського громадського транспорту інтегральний показник якості обслуговування повинен розраховуватися з огляду на склад його суб'єктивних і об'єктивних параметрів з урахуванням вагових коефіцієнтів. Перспективи подальших наукових досліджень пов'язані із розробкою стратегічних заходів, спрямованих на підвищення якості послуг громадського транспорту.

Список використаної літератури:

1. Акуліч І.Л. Маркетинг взаємовідносин. Москва : Вища. шк., 2010. 256 с.
2. Амблер Т. Практический маркетинг / Пер.с англ, под общей ред. Ю.Н. Каптуревского. Санкт-Петербург : Издательство «Питер», 2009. 400 с
3. Бодди, Р. Пейтон. Основы менеджмента. Санкт-Петербург : Питер, 2011. 523 с.
4. Енциклопедія державного управління. У 8 т. Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В.С. Загорський та ін. Львів : ЛРІДУ, НАДУ, 2011. 712 с.
5. Ігнатенко Д.О. Критерії ефективності в проектах щодо надання транспортних послуг. *Вісник Національного транспортного університету*. Вип. 13., Ч. II. Київ : НТУ, 2015. С. 72–78.
6. Ігнатенко О.С., Ігнатенко Д.О. До якості транспортних послуг через адаптацію законодавства. *Автодорожник України*. 2015. Окрем. вип. С. 12–17.
7. Кессон Герберт Н. Как завоевать престиж. Пер. с англ. Н.Д.Дикусара. Москва : Агентство «ФАИР», 2016. 176 с.
8. Криворучко О. Системна оцінка якості транспортних послуг. *Стандартизація, сертифікація, якість*. 2011. № 2. С. 46–51.
9. Маркова В.Д. Маркетинг услуг. Москва : Финансы и статистика, 2006. 128 с.
10. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. Москва : Дело, 1992. 701 с.
11. Огвоздин В. Ю. Управление качеством. Основы теории и практики. 6-е издание. Москва : Дело и Сервис, 2009. 304 с.
12. Тойменцева И.А. Определение интегрального показателя развития услуг пассажирского транспорта на основе экономико-математического моделирования. *Вестн. Самар. гос. экон. ун-та*. Самара, 2010. № 2 (64). С. 115–119.
13. Управление качеством. Часть 1: Сем простых методов: Уч. пособ. для вузов. Адлер Ю.П., Полховская Т.М., Шпер В.Л., Нестеренко П.А. 2-е изд. Перераб. и доп. Москва : МИСИС. 2001. 138 с.
14. Федюкин В.К. Управление качеством процессов. Москва : Филин, 2014. 325 с.
15. Яковенко В.Б. Введение в инновационные технологии. Киев : Изд. Европ. ун-та финансов, информ. систем, менеджмента и бизнеса. 2009. 67 с.
16. Яновський П.О. Пасажирські перевезення : навч. посібник. Київ : НАУ, 2018. 469 с.
17. Akao Y., Quality Function Deployment: Integrating Customer Requirements into Product Design, Chicago, American Marketing Association, 2011. 435 p.
18. Battellino, H. Transport for the transport disadvantaged : A review of service delivery models in New South Wales [Text]. *Transport Policy Special Issue International Perspectives on Transport and Social Exclusion.* 2009. №16: 3. P. 90–96.
19. Buliung, R. Active school transportation in the Greater Toronto Area, Canada: An exploration of trends in space and time (1986–2006) [Text] / R. Buliung, R. Mitra, G. Faulker. *Preventive Medicine*. 2009. № 48. P. 507–512.
20. Fornell C., Johnson M.D., Anderson E.W., Cha J., Bryant B.E., "The American Customer Satiafaction Index: Nature, Purpose, and Findings" *Journal of Marketing*, vol. 60 (October 2006). P. 7–18.

Borozenets M. I. Methodological provisions for determination quality of public transport services

The purpose of the study is to substantiate methodological provisions for determining the quality of urban public transport services. Quality of service parameters can be evaluated both from a subjective standpoint based on personal impressions and judgments, and from objectively measurable and numerical indicators that allow us to analyze the correlation with existing service standards . As a result of the study, methodological provisions for determining the quality of public transport services were substantiated. They provide the basics of forming a general indicator of the quality of public transportation services. The obtained integral quality index, expressed in relative units of measure, is considered to be an independent variable or factoring feature in the experimental logistic relationship between the satisfaction index and the integral quality of service indicator. In order to calculate the satisfaction index of consumers (passengers) with urban public transport services, an integral indicator of service quality should be calculated based on its subjective and objective parameters, taking into account weighting factors. The research methodology is based on the general principles of systems theory, organization theory, quality management, service activities. Methods of generalization of survey results, questionnaires are applied. The methodology of consumer surveys is used, based on the measurement of their behavioral intentions and the methodology of multicriteria assessment of the quality of public transport services and decision making. Proposals from the conducted research are as follows: to recommend to the local governments of the cities of Ukraine in order to ensure the quality of transportation services of citizens, to introduce in the activity of public utilities and to recommend to the commercial enterprises located in the respective territorial community, to monitor the quality of the provided services in the light of the research developed in this research Quality Score.

Key words: *transport services, quality of passenger transportation, city management, service paradigm of management, integrated quality index.*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.1.20

О. В. Звіздай
начальник відділу юридичного забезпечення діяльності
Оржицької районної ради

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО СУПРОВОДУ РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ГРОМАД

У статті проаналізовано нормативно-правові засади механізму публічного управління. Законодавство для місцевого самоврядування в Україні складається із правових актів різного рівня, які було умовно розділено на певні групи. Подальший динамічний розвиток місцевого самоврядування можливо забезпечити лише через удосконалення відповідного законодавства, яке має на основі конституційних норм врегулювати питання організації і діяльності органів місцевого самоврядування та його забезпечення.

Чинна нормативно-правова база не відповідає вимогам часу і значною мірою є неповною. Вочевидь, деякі форми та механізми забезпечення прямої демократії будуть передбачені в анонсованому Президентом України законопроєкті «Про народовладдя», який з огляду на його суспільну значущість потребуватиме додаткового експертного та громадського обговорення.

Відповідно до нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади на 2019–2021 роки планується повністю завершити добровільне об'єднання територіальних громад. У 2020 році має розпочатися наступний етап децентралізації, на якому передбачається утворення нової територіальної основи для розвитку державного управління та місцевого самоврядування у межах чинної конституційної моделі шляхом директивного об'єднання малих територіальних громад та укрупнення адміністративних районів.

Сьогодні нашій державі потрібна парадигма місцевого самоврядування, яка б чітко ототожнювала значення, роль і функції місцевого самоврядування в життєдіяльності територіальних громад і держави загалом.

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні сприяє активізації та залученню громадян до процесів прийняття рішень на місцевому рівні.

Інформаційною базою дослідження стали публікації у відкритих джерелах і законодавчі акти на сайті Верховної Ради України.

Розглянуто роль консультативно-дорадчих органів та інститутів громадянського суспільства в забезпеченні сталого розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Зроблено висновок, що законодавчі ініціативи та нормативно-правова база є основним компонентом впливу на формування спроможних об'єднаних територіальних громад.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, територіальні громади, періоди, децентралізація влади, нормативно-правове забезпечення.*

Постановка проблеми. Головним сьогоднішнім завданням нашої держави є створення спроможних самодостатніх територіальних громад, які будуть володіти матеріальними, фінансовими та земельними ресурсами, об'єктами соціальної інфраструктури для того, щоби забезпечити потреби своїх громадян, надати якісні адміністративні послуги.

Процес створення законодавства щодо місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні після здобуття незалежності можна умовно розподілити на п'ять періодів:

Перший період (1991–1994 рр.) – удосконалення радянських нормативно-правових актів.

Другій період (1995–1996 рр.) – розроблення тексту Конституції України та закріплення в ній

© Звіздай О. В., 2020

понять «централізація», «децентралізація», «територіальна громада».

Третій період (липень 1997 р. – жовтень 2010 р.) – імплементація Європейської хартії про місцеве самоврядування в українське законодавство, прийняття Законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про Кабінет Міністрів України».

Четвертий період (грудень 2013 – лютий 2014 рр.) – формування в українському суспільстві розуміння необхідності реформ децентралізації публічної влади.

П'ятий період (квітень 2014 р. – по нині) – обговорення та формування законодавства щодо децентралізації публічної влади, а також спроби закріплення засад децентралізації в Конституції України.

Упродовж 2014–2018 рр. прийнято низку нормативно-правових актів у правовому полі децентралізації. Втім, в Україні не створено дієвої децентралізованої публічної влади [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасній науці дослідженню місцевого самоврядування приділяється багато уваги, особливо децентралізації місцевого самоврядування та створенню самодостатніх об'єднаних громад. Ця тема перебуває в центрі уваги таких відомих учених: О. Батанова, П. Ворони, В. Гошовської, М. Іжа, О. Крюкова, Ю. Куца, В. Куйбіди, М. Латиніна, В. Мамонової, В. Наконечного, С. Серьогіна, В. Толкованова та інших. Проте, попри наявні здобутки, питання забезпечення нормативно-правового супроводу об'єднаних громад потребує подальших досліджень.

Мета статті. Головною метою роботи є всебічне дослідження забезпечення нормативно-правового супроводу розвитку об'єднаних громад.

Виклад основного матеріалу. Потреба в реформуванні місцевого самоврядування обговорюється вже давно, тобто вже майже 20 років. Однак усі спроби звершувалися невдачею. Першим нормативним актом цієї реформи була Концепція державної регіональної політики, затверджена Указом Президента України 25 травня 2001 р. [2]. В ній уперше йшлося про необхідність оптимізації територіальної організації державної влади і місцевого самоврядування шляхом децентралізації та деконцентрації повноважень центральних органів виконавчої влади. Серед основних завдань Концепції було зміцнення доходної бази місцевих бюджетів шляхом законодавчого закріплення внесення до них податків і зборів відокремленими підрозділами господарюючих суб'єктів, розташованих на відповідних територіях; посилення зацікавлення місцевих органів влади в розширенні дохідної частини місцевих бюджетів шляхом закріплення за ними часток загальнодержавних податків і зборів [3].

У серпні 2001 р. Указом Президента було затверджено «Програму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні». Ця Програма розроблена відповідно до положень Конституції України та Європейської хартії місцевого самоврядування і спрямована на забезпечення подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні, зміцнення його організаційних, правових, матеріально-фінансових, інформаційних засад [4].

Слід зазначити, що були створені структури з питань місцевого самоврядування, а саме: у 2006 р. консультативно-дорадчий орган при Президентові України – Національна рада з питань державного управління та місцевого самоврядування [5], у 2007 р. головний (провідний) орган у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної регіональної політики і політики у сфері будівництва, архітектури та містобудування – Міністерство регіонального розвитку та будівництва України [6], у 2009 р. постійно діючий консультативно-дорадчий колегіальний орган при Голові Верховної Ради України – Консультативна рада з питань місцевого самоврядування [7], з метою поглиблення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на основі поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів із забезпечення ефективного розвитку регіонів – Рада з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування [8].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», яку прийнято в 2010 р., налагоджено співпрацю з інститутами громадського суспільства. Міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській і Севастопольській міським, районним, районним у мм. Києві та Севастополі державним адміністраціям доручено вжити заходів для проведення протягом трьох місяців із дня набрання чинності цією постановою установчих зборів за участю інститутів громадянського суспіль-

ства для утворення громадських рад при центральних і місцевих органах виконавчої влади та забезпечити їх функціонування [9].

З метою налагодження взаємодії між КМУ та громадськими радами, утвореними при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській і Севастопольській міських державних адміністраціях, у 2012 р. утворено Раду голів громадських рад при органах виконавчої влади [10].

Відповідно до європейських стандартів 29 липня 2009 р. Кабінет Міністрів України затвердив своїм розпорядженням Концепцію реформи місцевого самоврядування [11], але, на жаль, вона необґрунтовано скасована у 2012 р. [12] у зв'язку з відсутністю політичної волі керівництва держави.

Розуміючи те, що сьогодні здійснення процесів реформування місцевого самоврядування, децентралізації влади – це вже не просто бажання підвищити ефективність вирішення питань місцевого значення, а необхідна передумова виходу з політичної кризи, яка склалася в Україні, Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 1 квітня 2014 р. №333-р схвалив третю Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [13, с. 112; 14].

Драматичні події в Україні, що розпочалися в листопаді 2013 р., не лише докорінно змінили внутрішньополітичну ситуацію у країні. Наслідки цих подій вийшли далеко за її межі, ставши, по суті, викликом усьому світовому порядку, що склався після Другої світової війни. Російська агресія проти України стала відповіддю на прагнення Українського народу створити цивілізовану, демократичну, європейську Україну, підтримане міжнародною демократичною спільнотою.

Конституція України є основоположним документом, який визначає її державний лад і значною мірою характер політичного режиму. Нелегітимне відновлення дії Конституції 1996 р. режимом В. Януковича відкрило широкі можливості для посилення авторитарних тенденцій у країні в період 2010–2013 рр., тоді як відновлення дії Основного Закону 2014 р. після перемоги Майдану дало змогу відновити демократичний процес.

Водночас до цього додалися й нові завдання, зокрема потреба у внесенні змін, необхідних для реформування на європейських засадах системи правосуддя та органів прокуратури, адвокатури, а також для здійснення децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування – як засобу наближення до європейських стандартів і частини мирного плану з врегулювання ситуації, спричиненої зовнішньою агресією проти України.

Відтак Україна розпочала новий етап конституційного процесу.

Експертне середовище ще до подій лютого 2014 р. мало напрацювання низки проєктів актуальних змін до Конституції України. Суб'єкти нової влади декларували готовність до системної роботи з підготовки необхідного проєкту закону, але лише новообраний Президент започаткував реальну, бурхливу діяльність у цьому напрямі. Упродовж 2014–2015 рр. конституційний процес мав цілеспрямований характер, у результаті чого суспільству було запропоновано низку ідей реформування конституційної матерії, зокрема виражених у проєктах змін до Конституції України [15].

Українське суспільство вимагає якісних, глибинних і системних змін до Основного Закону України, які мають сприяти досягненню визначеної в чинній Конституції України мети, пов'язаної, зокрема, з прагненням розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну та правову державу.

Ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною з однієї сторони та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами з іншої сторони [16], Україна отримала інструмент і дороговказ для своїх перетворень. Виконання вимог цієї Угоди дає можливість Україні надалі стати повноцінним членом в Європейському Союзі. Такими вимогами є відповідність Копенгагенським критеріям – параметрам, яким мають відповідати держави-члени Європейського Союзу [17].

Тому Президент України схвалив своїм Указом від 12 січня 2015 р. №5 Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020».

Ця Стратегія передбачає реалізацію конституційної реформи, зокрема в частині децентралізації.

З метою напрацювання узгоджених пропозицій щодо змін до Конституції України із залученням до цієї роботи представників різних політичних сил, громадськості, вітчизняного та міжнародного експертного середовища, сприяння досягненню громадського та політичного консенсусу щодо вдосконалення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні Указом Президента 3 березня 2015 р. утворено Конституційну Комісію [18].

У 2014 р. були підготовлені пропозиції щодо зміни існуючої конституційної моделі місцевого самоврядування, а саме проєкт Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства.

Основні зміни до Конституції України передбачають таке: запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України – регіони, райони, громади з повсюдністю місцевого самоврядування; передачу функцій виконавчої влади від місцевих державних адміністрацій виконавчим комітетам обласних і районних рад; розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення саме громад максимально широким колом повноважень; чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, зокрема через їхню участь у загальнодержавних податках; ліквідацію місцевих державних адміністрацій і створення натомість для здійснення виконавчої влади в районах і областях, містах Києві та Севастополі інституту префектів із лише контрольно-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями.

Нарешті Україна визначила для себе 5 необхідних кроків для проведення реформи:

1. Визначити територіальну основу органів місцевого самоврядування та виконавчої влади.
2. Розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів.
3. Розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади.
4. Визначити потребу в кількості ресурсів на кожному рівні.
5. Зробити органи місцевого самоврядування підзвітними перед виборцями і державою [19].

У січні 2019 р. Уряд затвердив план заходів із реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 рр.

Цей План створює законодавчі та інші організаційно-правові засади для забезпечення проведення місцевих виборів у 2020 р. на новій територіальній основі, а також забезпечення підвищення ефективності формування територіальної організації виконавчої влади.

Водночас це дасть змогу визначити завдання і заходи, необхідні для подальшого реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади у 2019–2021 рр. [20].

Але для виконання завдань вищевказаного плану заходів необхідні рішення Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, сприяння відповідних асоціацій, експертів, міжнародних партнерів. Також важливо, щоб регіональні та місцеві влади самостійно прийняли рішення про об'єднання громад.

Нині всі розуміють, що реформа довела свою ефективність, результати можна помітити майже в кожній громаді. Звичайно ж, більше результатів досягли громади, які об'єдналися першими: будують, ремонтують, створюють малі підприємства, а найголовніше – набули досвіду лідери громад за роки роботи в нових умовах.

Висновки і пропозиції. Слабкою ланкою реформи децентралізації залишається відсутність комплексного нормативного забезпечення демократії участі.

Одна з головних причин такого стану речей полягає в тому, що сферу прямої місцевої демократії реформа децентралізації майже не зачепила. Законодавство України містить чимало механізмів залучення громадян до впливу на процес ухвалення рішень на рівні місцевого самоврядування, проте структурованою цю правову базу назвати складно.

Одним із завдань другого етапу реформи місцевого самоврядування, згідно з урядовим Планом заходів щодо реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 рр., є вдосконалення виборчого законодавства та вибудовування механізму проведення місцевих референдумів. Мета – забезпечення можливості громадян висловлювати свою думку з різних питань не від виборів до виборів, а повсякчас.

Значну роль у цьому процесі відіграє наявність політичної волі.

Список використаної літератури:

1. Мануілова К.В. Концепція децентралізації публічної влади в політико-управлінській традиції України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2018. 39 с.
2. Концепція державної регіональної політики : Указ Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001. *Офіційний вісник України*. 2001. №22. Ст. 983.
3. Гришко Р.Ю. Реформування місцевого самоврядування в Україні у напрямку децентралізації управління : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2017. 40 с.

4. Про державну підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні : Указ Президента України від 30 серпня 2001 р. № 749/2001. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/749/2001.
5. Про деякі питання впорядкування діяльності консультативно-дорадчих органів при Президентові України : Указ Президента України від 3 травня 2006 р. №340/2006. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19.
6. Про утворення Міністерства регіонального розвитку та будівництва України і Міністерства з питань житлово-комунального господарства України : Постанова КМУ від 1 березня 2007 р. №323. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/69294713.
7. Положення про Консультативну раду з питань місцевого самоврядування : Розпорядження Голови Верховної Ради України від 27 березня 2009 р. №246. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246/09-%D1%80%D0%B3.
8. Про утворення Ради з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2009 р. №309. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/309-2009-%D0%BF.
9. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF.
10. Про утворення Ради голів громадських рад при органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 червня 2012 р. № 658. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/658-2012-%D0%BF.
11. Концепція реформи місцевого самоврядування : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. №900-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/900-2009-%D1%80.
12. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2012 р. № 567-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/567-2012-%D1%80.
13. Серьогін С.М., Гончарук Н.Т. Теоретичні засади та основні напрями реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4. С. 111–120. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_4_16.
14. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. №333-р. URL: http//www.rada.gov.ua.
15. Конституційний процес в Україні: нові реалії, нові виклики, нові підходи. Інформаційно-аналітичні матеріали до круглого столу «Конституційний процес в Україні: відповіді на нові виклики чи повторення старих помилок? 9 липня 2015 р. URL: http://old.razumkov.org.ua/upload/1436517797_file.pdf.
16. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною з однієї сторони та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами з іншої сторони : Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18.
17. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : пояснювальна записка до проекту Закону України від 1 липня 2015 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
18. Про Конституційну Комісію : Указ Президента України від 3 березня 2015 р. № 119/2015. URL: http://www.president.gov.ua/documents/1192015-18571.
19. 5 необхідних кроків для проведення реформи. URL: http://decentralization.gov.ua/5_steps.
20. План заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019р. № 77-р. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/npas.

Zvizdai O. V. The development of amalgamated local communities legal support providing

The article analyzes the public administration mechanism legal framework. The local self-government legislation in Ukraine consists of different legal acts that have been de bene esse divided into some specific groups. The further dynamic development of local self-government can be ensured only by the relevant legislation improvement, which should, on the basis of the constitutional norms, regulate the issues of organization and activity of local self-government bodies and its maintenance.

The current regulatory framework does not meet the requirements of the time and is largely incomplete. Obviously, some forms and mechanisms for the direct democracy ensuring will be envisaged in the Bill on Democracy, announced by the President of Ukraine, which, taking into account its public importance, will require additional expert and public discussion.

According to the new phase of the local self-government and territorial organization of government reform for 2019–2021, it is planned to complete the voluntary amalgamation of territorial communities. The next phase of decentralization should be started in 2020; it will include the creation of

a new territorial basis for the development of public administration and local self-government within the current constitutional model through the direct integration of small territorial communities and the consolidation of administrative districts.

Today, our state needs a paradigm of local self-government that clearly identifies the meaning, role and functions of local self-government in the territorial communities' life of the state as a whole.

The reform of local self-government and territorial organization of authority in Ukraine helps to boost and involve citizens in decision-making processes at the local level.

Open source publications and legislative acts on the Verkhovna Rada's website became the informational base of the research.

The role of advisory bodies and institutes of civil society in sustainable development of local self-government ensuring in Ukraine is considered.

It is concluded that the legislative initiatives and the legal framework are the main components for the influencing of amalgamated territorial communities' formation.

Key words: *local government, local communities, periods, decentralization of power, normative-legal support.*

УДК 911.375.4:316.422:53.072.11
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.1.21

М. І. Сьомич
доктор економічних наук, доцент,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Полтавської державної аграрної академії

ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ТА УПРАВЛІННЯ SMART CITY

У статті досліджено поняття «smart city». Зазначена теоретична класифікація розумних міст за версіями 1.0, 2.0 і 3.0. Виділено основні ознаки технологій, які можна віднести до Smart city. Проаналізовано приклади реалізації новітніх smart-технологій у різних містах світу та в Україні, зокрема. Досліджено, що проект ЄС/ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду – 3» реалізував проекти інноваційного врядування у 27 містах України. Шість основних напрямів інноваційного врядування забезпечили такі зміни: «Безпечне місто», «Електронний туризм», «Розумні зупинки», «Інтерактивна мапа міста», «Місто для всіх», «Розумна вулиця». Досліджено, що створення «розумного міста» вимагає злагодженої роботи величезного числа фахівців: чиновників, які розуміють, навіщо це потрібно робити, і що виділяють фінансування; управлінців в області розподілу ресурсів та інфраструктури; аналітиків великих даних, соціологів, фахівців з поведінки людей і представників багатьох інших професій.

Зазначено, що «розумне місто» «вміє» прокладати в потрібному місці доріжки, запобігати злочинності в «проблемних» місцях, спрямовувати транспорт так, щоб зменшувати затори та викиди. Допомагає розвивати новий бізнес, ефективно і прозоро використовувати міський бюджет, спираючись на аналітику і Big Data.

Доведено, що концепція Smart city вимагає впровадження мереж сучасного покоління 5G, де швидкість передачі даних – вже не основний параметр, а на перший план виходять суцільне покриття територій, доступ до Інтернету у важкодоступних місцях, безперебійна одночасна робота в мережі величезного числа пристроїв. У цю складову частину «розумного міста» входять усілякі джерела інформації: фото- і відеокамери, датчики руху, температури, забруднення повітря, рівня шуму і т. д. Отже, мобільні оператори також зацікавлені в розвитку Smart city.

Щодо сучасного досвіду України зазначено, що в менших територіальних масштабах ця тенденція найбільш чітко візуалізується (і буде розвиватися найближчим часом) на прикладі об'єднаних територіальних громад, які перетворюються на невеликі локальні агломерації зі своїми новими центрами. Ці центри очікувано будуть притягувати до себе жителів з околиць об'єднаних територіальних громад, розширюючи тим самим центр і звільняючи віддалені від нього території.

Ключові слова: *smart-технології, інноваційні проекти, електронне врядування, громада, безпека, сталий розвиток, Internet of Things.*

Постановка проблеми. Урбанізація – це невичерпне явище. Сьогодні 54% людей по всьому світу мешкають у містах, частка яких, як очікується, досягне 66% до 2050 року. У поєднанні із загальним зростанням населення урбанізація додасть ще 2,5 мільярда людей до міст протягом наступних трьох десятиліть. Екологічна, соціальна та економічна сталість є обов'язковим кроком до такої швидкої експансії, яка очікує наші міста. Тільки запровадження Smart city зможе допомогти в досягненні успіху та розвитку міст [7].

Отже, для сталого розвитку міста та зростання якості життя його мешканців адміністрації необхідно ефективно використовувати наявні сучасні засоби управління муніципалітетами, що і визначає актуальність досліджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналітичні дослідження у сфері управління Smart city здійснювали різні науковці: А.О. Андрієнко, Р.І. Зінченко, А.В. Мазур, І.М. Ілліна, М.Г. Салазкіна, В.П. Купріяновський, Д.Є. Ніколаєва, Д.І. Ярцева, М.А. Шнепс-Шнепп, Н.Е. Кунанець, Р.М. Небесний, О.В. Мацюк та інші. Значна чисельність авторів акцентують на особливостях державного управління сталим розвитком міст. Але, загалом, зараз smart-роз-

© Сьомич М. І., 2020

виток багатьох українських міст залишається лише стратегічним планом, що і зумовлює актуальність проведення досліджень у цій сфері.

Мета статті – дослідження сучасних особливостей і перспектив розвитку та управління Smart city.

Виклад основного матеріалу. Сама концепція «розумних міст» є доволі молодою, тому в профільному середовищі досить часто використовується більше десятка визначень, які постійно змінюються. Основні з них наведено в табл. 1.

Отже, Smart city (розумне місто) – це місто, де громада застосовує сучасні інформаційно-комунікаційні технології для дотримання практик сталого розвитку з метою покращення якості життя. Значна частина цієї системи – інтелектуальна мережа об'єктів і машин, що передають різні дані за допомогою різних бездротових технологій та хмари. Cloud-based Internet of Things програми спочатку отримують потім аналізують та управляють даними в режимі реального часу, для того щоб допомагати різним муніципалітетам, підприємцям та громадянам реалізувати кращі проекти для поліпшення якості життя.

У світі виділяють такі ознаки технології, яку можна віднести до Smart city:

– це має бути прикладна електронна або цифрова технологія, яка працює на міську громаду або місто;

– розробка може використовувати інформаційно-цифрові технології для трансформації житлових та робочих умов у регіоні;

– технологія може бути інтегрованою для покращення роботи місцевої влади;

– громада та міські спеціалісти можуть використовувати ці технології за територіальною ознакою для здобуття нових знань та початку інноваційного руху [7].

Експерт у сфері урбаністики Білл Хатчінсон запропонував зрозумілу класифікацію розумних міст: версії 1.0, 2.0 і 3.0. У «розумному місті» 1.0 немає загальної стратегії, автоматизація торкнулася окремих, не пов'язаних між собою компонентів. У версії 2.0 ведеться об'єднання і взаємозв'язок раніше незалежних ініціатив та максимально великого числа різних джерел інформації. Версія 3.0 передбачає, що об'єднання всіх компонентів завершено, а вся інфраструктура буквально просякнута інтелектуальними технологіями [8].

Кожне сучасне місто зараз – інтернет-діяч великого масштабу. Наприклад, Барселона сповідує ідеологію «City as a service» і розвиває кластер мобільної розробки. Лондон, Мюнхен та інші міста створюють інтернет-інтерфейси для всіх міських сервісів [2].

Приклади реалізації новітніх smart-технологій у різних містах світу наведено в табл. 2.

Щодо сучасного досвіду України, у менших територіальних масштабах ця тенденція найбільш чітко візуалізується (і буде розвиватися найближчим часом) на прикладі об'єднаних територіальних громад, які перетворюються на невеликі локальні агломерації зі своїми новими центрами. Ці центри очікувано будуть притягувати до себе жителів з околиць об'єднаних територіальних громад, розширюючи тим самим центр і звільняючи віддалені від нього території [1, с. 101].

Таблиця 1

Визначення терміна «Smart city»

Джерело	Визначення
Раман А.І. [7]	Це місто, в якому використовуються сучасні технології для покращення якості життя. Smart city технології інтегруються у відповідні структури, щоб підвищити якість надання послуг, зменшити вартість та споживання ресурсів і поліпшити комунікацію і порозуміння з мешканцями
	Гігантські проекти створення нових міст з нуля. Але жоден із них ще не реалізований повністю
Британський інститут стандартів [2]	Це ефективна інтеграція фізичних, цифрових і людських систем у штучному середовищі заради сталого, благополучного і всебічного майбутнього для громадян
Мазур А.В. [4]	Це не завершена система або об'єкт типу побудованого моста або введеної в дію уніфікованої системи продажу квитків. Це процес, який передбачає вдосконалення різних сторін життя міста на базі інформаційних технологій, і не заради самих технологій, а для того, щоб зробити функціонування міста більш ефективним, а побут городян – комфортнішим і безпечнішим. Технології залишаються всього лише інструментом для досягнення згаданих цілей. Це ще й зворотний зв'язок влади і розробників сервісів з городянами, і робота відповідно до врахування їхньої думки
Зінченко Р.І. [3]	Інтеграція міських систем, якісного урядування та «міських алгоритмів», а також інформаційних технологій та комунікацій. Підвищення ефективності існуючих, часом доволі архаїчних систем, з додаванням до них «розумних» інструментів збору даних та управління

Наразі сформована критична маса небайдужих та відповідальних осіб, котрі спроможні вплинути на сталий розвиток, а також посилення прозорості і підзвітності в місцевих органах самоврядування через запровадження е-послуг [6]. Порівняємо, які smart-технології є спільними і відмінними у містах Київ, Тернопіль, Вінниця та Миргород (табл. 3).

Громади контролюють споживання і платять за «комуналку» через особисті кабінети, працює система пошуку маршрутів транспорту EasyWay. Із сайту ініціативи Kyiv Smart City є дюжина посилань на сервіси з послугами та відомостями про міське господарство столиці України [4]. Аналізуючи кращі практики українських муніципалітетів, можна підсумувати, що більшість із них намагається реалізувати smart-технології, але з різною швидкістю.

Отже, «розумне місто» «вміє» прокладати в потрібному місці доріжки, запобігати злочинності в «проблемних» місцях, спрямовувати транспорт так, щоб зменшувати затори та викиди. Допомагає розвивати новий бізнес, ефективно і прозоро використовувати міський бюджет, спираючись на аналітику і Big Data [3].

Реалізувати smart-технології допомагають грантові програми. Проект ЄС/ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду – 3» реалізував проекти інноваційного врядування у 27 містах України у 2014–2018 рр. Шість

Таблиця 2

Приклади реалізації новітніх smart-технологій у різних містах світу

Місто/країна	Інновації	Сутність smart-технології	Ефект
м. Сантадер, Іспанія	Столиця регіону Кантабрія, що першою в Європі зважилась на впровадження нових технологій	У 2011 р. у межах проекту SmartSantander у центральних кварталах встановили 15 тис. датчиків, облаштували трансляційну мережу і платформу для обробки інформації. Датчики повідомляли про забрудненість повітря, інтенсивність руху, вільні місця на парковках, заповнення сміттєвих контейнерів тощо. Всього здійснювалося з десяток високотехнологічних проектів з бюджетом у 60 млн євро	Одержану інформацію мерія використала для економії вуличного освітлення, поліпшення збору відходів і розвантаження доріг. Робота програмістам
м. Сінгапур, Сінгапур	Мудрий мегаполіс, що піклується про всі покоління городян. Очолює двадцятку кращих «розумних міст», рейтинг яких склали спільними зусиллями дослідницька компанія Juniper Research і Intel	Діє безпілотне метро Mass Rapid Transit (MRT). Через додаток можна дізнатися час прибуття автобуса і кількість вільних місць у ньому. На великій частині переходів є пристрої, що подовжують зелений сигнал для літніх і людей з обмеженою мобільністю по соціальній карті. Приміщення, де є літні люди, обладнані сенсорами: якщо датчики перестають фіксувати рух – застережливий сигнал відправляється родичам або в соціальну службу. Лікарні освоюють дистанційні системи діагностики: в них інформація про стан людини передається по бездротових мережах від датчиків на тілі пацієнта. У місті запроваджена інтелектуальна система контролю санітарного стану на основі відеосистеми і комп'ютеризованих контейнерів для збору відходів. На порталі державних службовців Сінгапуру доступні 650 онлайн-сервісів: спілкування з муніципальними службами городянин може синхронізувати в одну поштову скриньку	Покращились: мобільність, якість охорони здоров'я, безпека життя і продуктивність громади
м. Сонгдо, Корея	Високі технології не ятують від людських прорахунків у плануванні та прогнозуванні	Автомобіль на вулиці повинен був стати рідкісним гостем. Його замінив би велосипед. Більше третини території міста відводилося під зелені насадження – рай для велоактивістів, борців за чистоту природи тощо. Будівництво почалося в 2003 р., закінчити мали намір у 2020 р.	Амбітним планам не судилося збутися. Міські квартали пустують через помилкову концепцію
		Передбачалося, що в Сонгдо буде чверть мільйона жителів, а ще стільки ж стануть приїжджати кожен день на роботу з розташованих неподалік мегаполісів Інчхон і Сеул.	закритого міста для обраних. У Сонгдо дорого і нудно жити – мало музеїв, театрів, кінотеатрів. Шкіл і лікарень вистачає, але вони дорогі для середнього корейця

Джерело: побудовано автором за даними [4]

Таблиця 3

Smart-технології міст Київ, Тернопіль, Вінниця та Миргород, 2019 р.

Вид smart-технології	Назва міста			
	Київ	Тернопіль	Вінниця	Миргород
Відкритий бюджет	+	+	+	+
Система електронних закупівель	+	+	+	+
Електронні петиції	+	+	+	+
Карта аварійних робіт	+	-	+	-
Електронна черга і запис у дитячий садочок	+	+	+	-
Система управління майном територіальної громади	+	-	-	-
Участь у проекті «Відкрите місто»	-	+	-	+
Система відеоспостереження міста	+	-	+	+
Відстеження руху громадського транспорту в реальному часі	+	+	+	+
Wi-Fi у громадському транспорті	+	+	+	-
Wi-Fi у парках	+	+	-	-
Електронна черга в ЦНАП, за якою можна стежити онлайн	+	+	+	-
Всього	11	9	9	6

Джерело: доповнено автором за даними [5; 6]

основних напрямів інноваційного врядування забезпечили такі зміни:

«Безпечне місто»: 24/7 інтелектуальні камери відеоспостереження в місті, а також відеоспостереження у дошкільних закладах та школах; кнопка термінового виклику з негайним повідомленням Міністерства надзвичайних ситуацій, поліції тощо;

«Електронний туризм»: веб-портал міста та мобільний додаток до нього; аудіо-екскурсія містом; QR-шифрування туристичних та культурних об'єктів;

«Розумні зупинки»: е-табло руху міського транспорту та GPS-моніторинг; мапа з QR-зашифрованою інформацією про об'єкти міста на зупинках; free Wi-Fi; порти для підзарядки мобільних пристроїв;

«Інтерактивна мапа міста»: карта міста, де зазначено соціальні, культурні та кадастрові об'єкти, а також нерухоме майно, його власника тощо; муніципальна карта, де зазначено аварійні ділянки, несанкціоновані забудови тощо; генеральний план розвитку міста;

«Місто для всіх»: веб-портал міста з інформацією про оптимальні маршрути для людей з особливими потребами, а також велосипедистів;

«Розумна вулиця»: лави із сонячними батареями для підзарядки мобільних пристроїв; розумні дорожні вказівники; сенсорні кіоски з картами туристичних маршрутів, інформацією про місто, довідковою інформацією тощо [6].

У межах проекту реалізовано розумні послуги для мешканців м. Дрогобича «Кабінет мешканця», м. Вознесенськ «Медицина онлайн», м. Бахмач «Розумна та безпечна школа», м. Івано-Франківськ «Місто для всіх». Практика запровадження проектів розумної місцевої влади висвітлена у «Відкритому бюджеті» м. Ніжин, «Розумна влада» (м. Миргород), «Інформаційний портал» (м. Горішні Плавні), «Хмарні послуги» (м. Українка). Інновації реалізовані в м. Чугуїв («Розумне та безпечне місто»), м. Переяслав-Хмельницький («Розумна вулиця та інтерактивна мапа міста»), м. Золочів («Розумна вулиця – поєднання безпеки та комфорту»), м. Рубіжне («Впровадження напрямку Розумне місто»). Реалізуються проекти «Електронний туризм», «Електронний щоденник» тощо.

У перспективі міста зможуть реалізувати значну кількість інновацій: якщо підключити до світлофорів датчики, отримати дані та їх опрацювати, то кількість заторів на дорогах зменшиться; автомобілі контактуватимуть із лічильниками паркування, і, відповідно, Enterprise value зарядні доки запропонують шлях до найближчого вільного місця; розумні сміттєві баки автоматично надсилатимуть дані компаніям по управлінню відходами, створюватимуть звіти та графіки вивезення (за потреби); смартфони громадян стануть їхньою ідентифікаційною карткою та мобільним водійським посвідченням, що прискорить та спростить державні послуги; передбачається використання самокерованих автомобілів; застосування соціальних медіа замість папірців на вході в метро тощо. Загалом, ці розумні міські технології дадуть можливість оптимізувати інфраструктуру, мобільність, комунальні та адміністративні послуги.

Створення «розумного міста» вимагає злагодженої роботи величезного числа фахівців: чиновників, які розуміють, навіщо це потрібно робити, і що виділяють фінансування; управлін-

ців в області розподілу ресурсів і інфраструктури; аналітиків великих даних, соціологів, фахівців з поведінки людей і представників багатьох інших професій. Але потрібні ще й підготовлені городяни, адже якщо населення здебільшого далеке від технологій (що характерно для України), то в силу консерватизму вони можуть відкидати сервіси, які легко сприймуть двадцятирічні. Тому м'яка, але безперервна підготовка мешканців розумного міста до життя в ньому – ще те завдання, що вимагає часу, терпіння і сил [4].

Також концепція Smart city вимагає впровадження мереж покоління 5G, де швидкість передачі даних – вже не основний параметр, а на перший план виходять суцільне покриття територій, доступ до Інтернету у важкодоступних місцях, безперебійна одночасна робота в мережі величезного числа пристроїв. У цю складову частину «розумного міста» входять усілякі джерела інформації: фото- і відеокамери, датчики руху, температури, забруднення повітря, рівня шуму і т. д. [4]. Отже, мобільні оператори також зацікавлені в розвитку Smart city.

Висновки і пропозиції. Smart city – це взаємоузгоджена система, в якій для формування ефективних міських комунікацій органічно поєднуються інформаційні технології передачі даних та пристрої Internet of Things. В Україні населені пункти знаходяться на початковому етапі розвитку «розумних міст» за версією 1.0: реалізуються окремі проекти, які вписуються у формат smart-технологій. З точки зору мешканців міста основна вигода Smart city – у більш привабливих умовах життя, ефективному транспорті, чистому довкіллі, просунутій економіці, безпечному середовищі тощо. Громади застосовують розумні міські системи, використовуючи смартфони чи інші мобільні пристрої.

Для подальшої успішної реалізації smart-технологій для розвитку міст важливими завданнями є: розроблення ефективного нормативного і технологічного забезпечення; стимулювання громадських ініціатив; реалізація інноваційних програм і проектів, що сприятимуть поліпшенню комфорту життєдіяльності громад. Концепція Smart city передбачає впровадження мереж покоління 5G. Дані аспекти будуть висвітлені в майбутніх наукових дослідженнях.

Список використаної літератури:

1. Андрієнко А.О. Smart-підходи до розвитку великих міст: перспективи впровадження в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2018. № 3(38). С. 100–106.
2. Британський інститут стандартів. URL: https://www.bsigroup.com (дата звернення: 20.01.2020).
3. Зінченко Р.І. Smart City: як отримати максимум переваг від міського життя *Delo.ua: веб-сайт.* URL: https://delo.ua/business/smart-city-jak-otrimati-maksimum-perevag-vid-miskogo-zhittja-294621 (дата звернення: 19.01.2020).
4. Мазур А.В. Чим живуть «найрозумніші міста» нашої планети: Сантадер, Сінгапур і Сонгдо? *Сьогодні : веб-сайт.* URL: https://www.segodnya.ua/ua/world/wnews/chem-zhivut-samye-umnye-goroda-nashey-planety-santader-singapur-i-songdo-1161880.html (дата звернення: 20.01.2020).
5. Офіційний сайт Миргородської міської ради. URL: http://myrgorod.pl.ua (дата звернення: 06.01.2020).
6. Перспективні проекти місцевого самоврядування – спонукальний чинник активізації громад і місцевих органів влади. *Громадський простір: веб-сайт.* URL: https://www.prostir.ua/?blogs=perspektyvni-proekty-mistsevoho-samovryaduvannya-sponukalnyj-chynnyk-aktyvizatsiji-hromad-i-mistsevyh-orhaniv-vlady (дата звернення: 10.01.2020).
7. Раман А.І. Що означає термін «smart city»? *Івано-Франківськ smart city: веб-сайт.* URL: http://smartcity.mvk.if.ua/aboutz (дата звернення: 24.01.2020).
8. Розумне місто. *Вікіпедія: веб-сайт.* URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%BE%D0%B7%D1%83%D0%BC%D0%BD%D0%B5_%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%82%D0%BE (дата звернення: 10.01.2020).

Semich M. I. Smart city development and management features

The concept of "smart city" is explored in the article. The theoretical classification of smart cities by version 1.0, 2.0 and 3.0 is indicated. The main features of technology that can be attributed to smart city are highlighted. Examples of implementation of the latest smart technologies in different cities of the world and in Ukraine, in particular, are analyzed. It has been researched that the EU / UNDP project "Community-Based Local Development – 3" implemented innovative governance projects in 27 cities of Ukraine. Six major areas of innovative governance have ensured the following changes: Safe City, E-Tourism, Smart Stations, Interactive City Map, City for All, Smart Street. It has been researched that creating a "smart city" requires the coordinated work of a large number of professionals: officials who understand why this should be done and allocate funding; managers in

the field of resource and infrastructure allocation; big data analysts, sociologists, behavioral experts, and representatives of many other professions.

It is stated that the "smart city" is "able" to lay in the right place tracks, to prevent crime in "problem" places, to direct transport so as to reduce congestion and emissions. Helps you grow your business, use your city budget efficiently and transparently, relying on analytics and Big Data.

It is proved that the concept of smart city requires the introduction of modern generation 5G networks, where data transfer speed is no longer the main parameter, and the main focus is continuous coverage of the territories, access to the Internet in remote places, uninterrupted simultaneous work on the network of a huge number of devices. This component of the "smart city" includes all kinds of sources of information: cameras and camcorders, motion sensors, temperature, air pollution, noise levels, etc. So, mobile operators are also interested in the development of smart city.

With regard to the current experience of Ukraine, this tendency is, on a smaller territorial scale, most clearly visualized (and will develop in the near future) with the example of united territorial communities, which become small local agglomerations with their new centers. These centers are expected to attract residents from suburban territorial communities, thereby expanding the center and freeing up remote areas.

Key words: *smart technologies, innovative projects, e-government, community, security, sustainable development, Internet of Things.*

УДК 342.25 (477)
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.1.22

А. С. Чубіна
аспірантка кафедри публічного управління та публічної служби
Національної академії державного управління при Президентові України

ОБ'ЄДНАНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ ЯК ОСНОВНИЙ СКЛАДНИК АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

У даній статті автор ставить за мету проаналізувати механізми створення об'єднаних територіальних громад як альтернативу централізованої системи управління. Методологія дослідження базується на принципах системності, науковості, авторської об'єктивності, на використанні загальнонаукових методів, методів емпіричних досліджень та спеціальних методів. Сучасні реалії, пов'язані з процесами реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади, формують новий підхід до розуміння «територіальної громади», розглядаючи її через призму поділу країни на адміністративно-територіальні одиниці, а це у свою чергу формує абсолютно нове поняття «об'єднана територіальна громада», яку розглядають як первинну адміністративно-територіальну одиницю та базову ланку адміністративно-територіального устрою України. Серед головних питань, які потребували законодавчого врегулювання для стимулювання подальшого формування ОТГ на початковому етапі, можна виокремити: врегулювання питання зміни меж районів у разі об'єднання територіальних громад сусідніх рад, межі юрисдикції яких розташовані в сусідніх районах; визначення прийнятної процедури приєднання територіальних громад до вже утворених спроможних ОТГ; передачу земель державної власності за межами населених пунктів у власність ОТГ та визначення порядку такої передачі; наділення органів місцевого самоврядування ОТГ повноваженнями щодо розпорядження землями державної власності за межами населених пунктів; вирішення питання розроблення містобудівної документації для ОТГ (схем планування території ОТГ), надання відповідних повноважень ОТГ; удосконалення правового статусу старости селища, села. Автор доходить висновків, що територіальна громада виступає природним і єдиним соціальним утворенням, що діє у просторових межах держави, в межах якої реалізуються природні й повсякденні потреби та інтереси жителів певних територій системного характеру (муніципальні права особистості).

Ключові слова: *місцеве самоврядування, децентралізація, муніципальні права особистості, ОТГ, механізм створення, громада.*

Постановка проблеми. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації, концептуальні засади якої були схвалені у 2014 році [21], а практична реалізація розпочалась у 2015 році, виявилась одною із серед найрезультативніших і найпомітніших із проголошених стратегічних реформ. Реформа децентралізації спрямована на створення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні на основі європейських цінностей розвитку місцевої демократії, наділення територіальних громад повноваженнями та ресурсами, що забезпечать місцевий економічний розвиток, надання населенню високоякісних та доступних публічних послуг. Роль об'єднаних територіальних громад у забезпеченні інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території має стати ключовою. Слід зазначити, що сьогодні як на теоретичному, так і на законодавчому рівні саме поняття «об'єднана територіальна громада» відсутнє, що вказує на необхідність його дослідження.

Мета роботи – проаналізувати механізми створення об'єднаних територіальних громад як альтернативу централізованої системи управління.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж дослідити поняття «об'єднаної територіальної громади», варто проаналізувати причину його появи саме на сучасному етапі розвитку держави та визначити, яке доктринальне і нормативно-правове підґрунтя можливе для його визначення.

© Чубіна А. С., 2020

Ратифікація 15 липня 1997 року Верховною Радою України Європейської хартії місцевого самоврядування, якою закріплені фундаментальні принципи організації та функціонування місцевого самоврядування, зумовила необхідність упровадження європейських стандартів муніципального менеджменту в практику українського місцевого самоврядування, актуальною стала потреба залучення громадськості до здійснення публічних функцій урядування [5]. З цією метою Україна у 2014–2015 роках прийняла низку нормативно-правових актів, що мали створити належне нормативно-правове поле для імплементації європейського досвіду та підвищення спроможності органів місцевого самоврядування.

Так, основним позиційним документом щодо реформи місцевого самоврядування, яким визначено основні її завдання, принципи та етапи, є Концепція реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні, затверджена Кабінетом Міністрів України від 01 квітня 2014 року № 333-2014-р (далі – Концепція) [21]. Саме в ній ідеться про необхідність об'єднання територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення. Водночас вказаною Концепцією наголошується на необхідності визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування, що здійснюється з урахуванням того, що адміністративно-територіальний устрій складається з трьох рівнів: базового (адміністративно-територіальні одиниці – громади), районного (адміністративно-територіальні одиниці – райони) та регіонального (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, м.м. Київ і Севастополь) [21].

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», прийнятим Верховною Радою України ще в 1997 р., визначено, що територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Крім того, згідно зі ст. 1 цього Закону право на добровільне об'єднання мали тільки сільські громади: а ні селищним, ні міським громадам такого права надано не було [9]. Тобто територіальні громади в Україні мають юридичні підстави об'єднуватися в одну громаду вже досить давно. Між тим реального механізму процесу об'єднання територіальних громад у той час так розроблено і не було. З одного боку, в сільських громад є право на об'єднання, з іншого боку, існує багато невирішених питань такого об'єднання: яким чином це робиться, як відповідати принципу добровільності об'єднання, крім визначення його на місцевих референдумах, де взяти кошти на його проведення в умовах значного дефіциту сільських бюджетів та їх обмеженості тощо.

Тому наступним кроком на шляху реформування місцевого самоврядування стало прийняття у 2015 році Верховною Радою України Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [3], який і дав старт процесу добровільного об'єднання територіальних громад як частини реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Серед підзаконних актів варто також згадати затверджену Кабінетом Міністрів України «Методику формування спроможних територіальних громад» [18]. Саме ці нормативно-правові акти визначили та закріпили, яким чином має здійснюватися об'єднання громад, щоб вони стали спроможними та володіли би відповідними ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, що необхідні для ефективного виконання покладених на їхні органи завдань та функцій.

Отже, не буде помилкою стверджувати, що саме прийняття вказаних вище актів і процеси реформування органів місцевого самоврядування й стали причиною появи поняття «об'єднана територіальна громада».

Якщо розкласти поняття «об'єднана територіальна громада» на складники, то можна отримати два – «об'єднана» і «територіальна громада». У контексті цього дослідження ми не будемо акцентувати увагу на понятті «об'єднана», зосередимось на іншому – «територіальна громада», адже саме воно, на нашу думку, і є ключовим у розумінні «об'єднаної територіальної громади».

Поняття «територіальної громади» було предметом дослідження багатьох науковців. На думку О.В. Батанова, територіальна громада – це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб – жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання

в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на певній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані індивідуальними територіальними зв'язками системного характеру [2, с. 52].

М.П. Орзіх розглядав територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, – «єдиний на території соціальний субстрат, який має власні інтереси» [10], до складу якого входять «громадяни України, іноземці, особи без громадянства, що постійно мешкають або працюють на даній території, або володіють на території нерухомим майном, або сплачують місцеві податки та збори» [11].

М.О. Баймуратов пропонує розглядати територіальну громаду (місцеву спільноту) як «сукупність фізичних осіб, що постійно мешкають на відповідній території та пов'язані між собою територіально-особистими зв'язками системного характеру» [1, с. 8].

Енциклопедія державного управління надає таке тлумачення: «...територіальна громада – це спільнота людей, об'єднаних різноманітними стійкими формальними та неформальними зв'язками, які зумовлені спільним проживанням у межах села, селища, міста...» [8, с. 112].

Низка чинних нормативно-правових актів також містить визначення поняття «територіальної громади». Зокрема, у ст. 140 Конституції України йдеться про те, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України та безпосередньо і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи здійснюють місцеве самоврядування [7].

У ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» надається таке визначення територіальній громаді – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [20].

Відповідно до ст. 5 та ст. 6 вказаного Закону територіальна громада села, селища, міста визначається первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень та входить до системи місцевого самоврядування [20].

Таким чином, аналіз доктринальних визначень та нормативного закріплення поняття «територіальної громади» дає підстави стверджувати, що вона розглядається як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, який приймає безпосередню або опосередковану участь у вирішенні питань місцевого значення.

Вказані узагальнення не піддаються критиці, проте в них не розкривається той аспект, що територіальна громада є поліструктурним поняттям. На це звернула увагу О.В. Гейда у своїй праці «Види територіальних громад і Україні та особливості їх правового статусу: загальна характеристика». Вона влучно зауважила, що визначальною ознакою, за якою законодавець поділяє територіальні громади на види, є адміністративно-територіальний устрій нашої держави згідно з положеннями Основного Закону та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», і тому вказує на існування трьох їх видів: територіальну громаду села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл; територіальну громаду селища; територіальну громаду міста [4].

Доповнюючи та розвиваючи думку О.В. Гейди, враховуючи те, що Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад визначає територіальні громади сіл, селищ, міст (ч. 1 ст. 3), крім названих, можна вказувати на існування ще двох видів територіальних громад: добровільно об'єднана в одну територіальну громаду селищна громада та добровільно об'єднана в одну територіальну громаду міська громада. Причому згідно з ч. 2 ст. 3 вказаного Закону об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище – селищною, центром якої визначено село – сільською.

Підводячи підсумок, можна сказати, що натепер законодавством закріплена можливість створення добровільних об'єднань територіальних громад тільки на рівні первинних ланок адміністративно-територіального устрою країни, а саме: на рівні села, селища та міста. Обґрунтування цьому закладено в Концепції, якою передбачається створення нової територіальної основи для діяльності органів місцевого

самоврядування, і ключовим моментом у цьому є формування саме базового її рівня – рівня громад, спроможних та здатних самостійно вирішувати питання місцевого значення, що досягається шляхом їх об'єднання [21].

Тож не буде помилкою стверджувати, що сучасні реалії, пов'язані з процесами реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, формують новий підхід до розуміння «територіальної громади», розглядаючи її через призму поділу країни на адміністративно-територіальні одиниці, а це у свою чергу формує абсолютно нове поняття «об'єднана територіальна громада» (далі – ОТГ), яку розглядають як первинну адміністративно-територіальну одиницю та базову ланку адміністративно-територіального устрою України.

Правовою основою об'єднання територіальних громад є закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад», постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад», а також Бюджетний і Податковий кодекси України та інші нормативно-правові акти. В останній час численні питання формування спроможних громад активно дискутуються фахівцями на сторінках засобів масової інформації, засіданнях «круглих столів» та за допомогою інших форм залучення громадськості (у тому числі наукової) до обговорення нагальних питань місцевого розвитку та реформування місцевого самоврядування. Разом із тим публікації за даною проблематикою обмежуються роз'ясненням положень законодавства та відповідними коментарями до них, а наукові дослідження проблематики об'єднання територіальних громад фактично відсутні [6, с. 94].

Розбудова сучасної системи місцевого самоврядування, зокрема шляхом консолідації територіальних громад на принципах децентралізації повноважень, субсидіарності, деконцентрації ресурсів, гармонізації загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів, потребує подальшого вдосконалення чинного законодавства та комплексних підходів до вирішення актуальних питань забезпечення життєдіяльності ОТГ у всіх сферах суспільного життя.

Розпочатий процес формування об'єднаних територіальних громад постійно виявляє проблемні питання, що потребують законодавчого або нормативного врегулювання.

Серед головних питань, які потребували законодавчого врегулювання для стимулювання подальшого формування ОТГ на початковому етапі, можна виокремити:

– регулювання питання зміни меж районів у разі об'єднання територіальних громад сусідніх рад, межі юрисдикції яких розташовані в сусідніх районах;

– визначення прийнятної процедури приєднання територіальних громад до вже утворених спроможних ОТГ;

– передачу земель державної власності за межами населених пунктів у власність ОТГ та визначення порядку такої передачі;

– наділення органів місцевого самоврядування ОТГ повноваженнями щодо розпорядження землями державної власності за межами населених пунктів;

– вирішення питання розроблення містобудівної документації для ОТГ (схем планування території ОТГ), надання відповідних повноважень ОТГ;

– удосконалення правового статусу старости селища, села.

Так, у 2016 р. прийнято постанову Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад» [20], якою врегульовано питання внесення змін до перспективних планів формування територій громад областей, подання таких змін на розгляд Уряду, а також офіційного підтвердження складу об'єднаних територіальних громад, включених до відповідного перспективного плану.

Суттєве вдосконалення законодавчого регулювання процесу формування спроможних територіальних громад відбулося у 2017 році:

– прийнято закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» [15]. Законом запроваджено порядок добровільного приєднання до вже створеної ОТГ, уточнено вимоги щодо визнання ОТГ спроможною. Закон має посприяти формуванню ОТГ відповідно до затверджених Перспективних планів, оскільки передбачає, що в разі відмови ради ОТГ у наданні згоди на приєднання до неї іншої територіальної громади за її ініціативою, Кабінет Міністрів України може скасувати рішення про визнання такої громади спроможною;

– прийнято закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання

територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» [16]. Законом запроваджено механізм для створення ОТГ, до складу якої увійшли територіальні громади сусідніх адміністративних районів, та можливість створення ОТГ, центром якої є місто обласного значення, визначено порядок призначення перших місцевих виборів у таких ОТГ;

– прийнято закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» [14]. Законом удосконалено функціонування інституту старост в ОТГ, уточнено правовий статус старости, визначено його повноваження та форми підзвітності й відповідальності перед громадою та місцевою радою відповідної ОТГ. Законом визначено поняття старостинського округу шляхом внесення змін до закону України «Про місцеве самоврядування»;

– Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 р. № 60-р «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад» [12], яке набрало чинності 31.01.2018 р., визначено механізм передачі у власність об'єднаним територіальним громадам землі, в тому числі землі поза межами населених пунктів. До передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність розпорядження землями сільськогосподарського призначення в разі передачі в користування (виключно шляхом проведення аукціонів) або у власність, здійснювати за погодженням з об'єднаними територіальними громадами та після прийняття ними рішення.

Передача земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в комунальну власність відповідних об'єднаних територіальних громад дасть можливість чітко і прозоро формувати дохідну частину місцевих бюджетів у частині плати за землю та стимулюватиме територіальні громади до їх добровільного об'єднання.

– прийнято закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів» [13], яким внесено зміни до законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві вибори» щодо унормування питання набуття повноважень сільського, селищного, міського голови;

– прийнято постанову Кабінету Міністрів України [17] щодо системи оплати праці посадовців органів місцевого самоврядування. Постановою передбачено: значне підвищення посадових окладів посадових осіб місцевого самоврядування, їх узгоджено з посадовими окладами державних службовців; відновлення у сільських, селищних радах та їх виконавчих органах надбавки за високі досягнення у праці; упорядкування оплати праці у сільських, селищних радах та їх виконавчих органах, що представлять ОТГ; уточнення порядку преміювання, встановлення надбавок;

– прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку спроможних об'єднаних територіальних громад, в яких відбулися перші вибори депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови у 2016 році» [19]. Уряд затвердив перелік спроможних об'єднаних територіальних громад для нормативно-правового забезпечення переходу на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України об'єднаних громад, в яких відбулися перші місцеві вибори у 2016 р. Також своїм розпорядженням від 14 березня 2018 р. № 159-р «Про визнання спроможними об'єднаних територіальних громад» КМУ визначив перелік нових спроможних територіальних громад.

Висновки. Отже, територіальна громада виступає природним і єдиним соціальним утворенням, що діє у просторових межах держави, в межах якої реалізуються природні й повсякденні потреби та інтереси жителів певних територій системного характеру (муніципальні права особистості).

Список використаної літератури:

1. Баймуратов М.А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. Харьков, 2000. С. 8.
2. Батанов О.В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. *Вісник Центральної виборчої комісії.* 2008. № 2 (12). С. 51–57. URL: http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2008_2/visnik_st_13.pdf
3. Величко В.О. Децентралізація влади: міжнародний досвід. *Державне будівництво та місцеве самоврядування.* 2014. Вип. 28. С. 12–22.
4. Еейда О.В. Види територіальних громад в Україні та особливості їх правового статусу: загальна характеристика. *Європейські перспективи*. 2012. № 3 (3). С. 9–13. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2012_3(3)
5. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. *Організація місцевого самоврядування в Україні:* зб. нормат.-прав.

актів / упоряд. : П.М. Любченко, К.Є. Соляннік, Л.В. Челомбитько. Харків : Юрайт, 2012. 296 с.
6. Камінська Н.В. Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України.* 2014. № 4. С. 35–40.
7. Конституція України : Закон України прийнято 28 червня 1996 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80
8. Лиска О.Г. Територіальна громада. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2011. Т. 5: Територіальне управління/наук.-ред. колегія: О.Ю. Амосов (співголова) та ін.; за ред. О.Ю. Амосова, О.С. Ігнатенка, А.О. Кузнецова. С. 378.
9. Матвієнко А. Місцеве самоврядування як ключовий суб'єкт децентралізації влади. URL: http://www.viche.info.
10. Орзих М.Ф. Регионализм в Украине: критический анализ современной ситуации. *Юридический вестник.* 1996. № 4. С. 64.
11. Орзіх М.П. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування. *Місцеве та регіональне самоврядування України.* Київ, 1995. Вип. 1–2 (10–11). С. 67.
12. Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 р. № 60-р. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pitannya-peredachi-1
13. Про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів : Закон України від 09 лютого 2017 р. № 1850-VIII / Офіційний портал Верховної Ради України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1850-19
14. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища : закон України від 09 лютого 2017 р. № 1848-VIII / Офіційний портал Верховної Ради України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1848-19.
15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад : Закон України від 09 лютого 2017 р. № 1851-VIII / Офіційний портал Верховної Ради України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1851-19
16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів : Закон України від 14 березня 2017 р. № 1923-VIII / Офіційний портал Верховної Ради України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1923-19
17. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268 та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 353 / Урядовий портал. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=250014893
18. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2015 року № 214. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF
19. Про затвердження переліку спроможних об'єднаних територіальних громад, у яких відбулися перші вибори депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови у 2016 році : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 348-р / Урядовий портал. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=250014874
20. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page
21. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80

Chubina A. S. United territorial communities as a major component of administrative-territorial reform in Ukraine

In this article the author aims to analyze the mechanisms for creating united territorial communities as an alternative to the centralized management system. Research methodology is based on the principles of systematic, scientific, authoritative objectivity, the use of general scientific methods, methods of empirical research and special methods. The current realities related to the processes of reforming local self-government and territorial organization of government are forming a new approach to the understanding of "territorial community", considering it through the prism of division of the country into administrative-territorial units, and this, in its turn, forms a completely new concept of "united territorial community", which is considered as the primary administrative-territorial unit and the basic link of the administrative-territorial structure of Ukraine. Among the main issues that need-

ed legislative regulation to stimulate the further formation of the united territorial communities at an early stage are the: settlement of the issue of change of boundaries of the districts in case of merging of territorial communities of neighboring councils, the boundaries of jurisdiction of which are located in neighboring districts; determination of an acceptable procedure for joining territorial communities to the already established able united territorial communities; transfer of state-owned land outside the settlements to the ownership of the united territorial communities and determine the procedure for such transfer; empowerment of local self-government bodies of the united territorial communities with powers to dispose state-owned land outside settlements; resolving the issue of the development of town planning documentation for the united territorial communities (planning schemes of the territory), granting the corresponding powers to the united territorial communities; improvement of the legal status of the starosta of the village, settlement. The author concludes that the territorial community acts as a natural and unique social entity operating within the spatial boundaries of the state, within which the natural and everyday needs and interests of residents of certain territories of a systemic nature (municipal individual rights) are realized.

Key words: *local self-government, decentralization, municipal rights of the person, united territorial communities, mechanism of creation, community.*

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 351:354:658.3:35:007
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.1.23

О. В. Мейко
кандидат військових наук,
начальник кафедри оперативного мистецтва
Національної академії Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького

ОБҐРУНТУВАННЯ ПОКАЗНИКА РІВНЯ РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ШТАТНОЇ СТРУКТУРИ ОРГАНУ ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ

Дослідження присвячене оцінці загального рівня розвитку організаційно-штатних структур прикордонних підрозділів з урахуванням специфіки виконання оперативно-службової діяльності на ділянках відповідальностей, що надає можливість порівнювати варіанти багатовимірних організаційних структур та визначати загальні тенденції та напрями їх розвитку.

Будь-який з розроблених або відомих показників характеризує одну або декілька властивостей організаційно-штатної структури будь-якого підрозділу, проте за повним переліком показників їх практично важко сформувати тому, що всі прикордонні підрозділи є багатовимірними об'єктами.

Результат аналізу існуючих інструментальних засобів оцінки організаційних структур та порядок формування показника рівня розвитку організаційно-штатної структури надає можливість зробити такі висновки: показники ефективності організаційно-штатної структури повинні відповідати встановленим вимогам; застосування «ідеальної структури» прикордонного підрозділу дозволило сформувати функціональну, а потім розрахункову структуру для обрахунку узагальненого показника ефективності організаційно-штатної структури підрозділу, який відтворює повноту, своєчасність виконання завдань за призначенням підрозділу необхідних для досягнення мети оперативно-службової діяльності на ділянці відповідальності; позитивні значення показника ефективності організаційно-штатної структури свідчать про корисність внесених змін у структуру підрозділу, а від'ємні значення, навпаки, – про недоцільність реалізації таких змін.

Перспективи розвитку відомого в таксономії підходу дозволили отримати вираз та модель розрахунку значень показника рівня розвитку організаційно-штатної структури, який у перспективі подальших досліджень надає можливість своєчасно відслідковувати динаміку змін якості організаційно-штатної структури та сформувати відповідні управлінські пропозиції щодо покращення стану справ.

Ключові слова: *організаційно-штатна структура, прикордонний підрозділ, показник рівня розвитку, таксономічний метод, модель.*

Постановка проблеми. Кожний із розроблених показників або відомий показник характеризують одну або декілька властивостей організаційно-штатної структури органів охорони державного кордону (далі – ОШС ООДК) будь-якого підрозділу. Але повний перелік показників практично сформувати складно, тому що будь-який прикордонний підрозділ є багатовимірним об'єктом.

© Мейко О. В., 2020

Разом із тим для вибору кращого варіанту ОШС ООДК можна використати векторний опис властивостей об'єктів навіть із різними одиницями виміру окремих властивостей (оперативність підрозділів [хв.], затрати на ресурсне забезпечення [грн], кількість військовослужбовців [чол.] тощо). Під час оцінки різних варіантів ОШС може виникнути ситуація, коли один із варіантів має перевагу щодо оперативності та меншої кількості задіяних під час реалізації оперативно-службової діяльності військовослужбовців, а інший (варіант) покаже, де кращими є показники щодо ресурсного забезпечення чи функціональної повноти виконання задач. У такому випадку необхідно вирішити завдання щодо оцінки загального рівня розвитку ОШС та розробити показник і модель його розрахунку, що надасть змогу порівнювати варіанти багатовимірних ОШС та визначати загальні тенденції та напрями їх розвитку.

Зазначений показник повинен задовольняти певні вимоги (відповідати меті та задачам, які покладаються на ОШС ООДК, мати чіткий фізичний сенс, бути чутливим до важливих для діяльності прикордонного підрозділу факторів, легко обраховуватися та бути зручним для використання).

У загальному варіанті перелік часткових показників, факторів та параметрів, які характеризують основні можливості ОШС ООДК, може бути різним. Проведений аналіз існуючих ОШС ДПСУ, результати ОСД з 2015 по 2019 роки. ОШС прикордонних відомств, які діють у країнах Європейського Союзу тощо, дає підстави сформувати варіант набору основних показників, факторів та параметрів (див. табл. 1). Однією з відомих властивостей, яка притаманна будь-якому набору показників, що використовуються в практичній діяльності, є їх неузгодженість, в основі чого знаходиться «баланс» переваг та недоліків [2]. У результаті бажане збільшення значень одних показників призводить до небажаної зміни інших.

За словами Д.І. Менделєєва, «істина одна, шляхів її досягнення багато» [8]. Інтерпретуючи зазначене, можна зробити висновок, що і в нашому випадку спрацьовує закон збереження енергії: «Енергія не виникає з нічого і не зникає в нікуди, а може лише перетворюватись з однієї форми на іншу» [5].

Наприклад, для збільшення значень показника ефективності ОСД прикордонного підрозділу необхідно покращити функціональні результати за рахунок покращення якості підготовки персоналу, збільшення технічних та оперативно-технічних засобів, кількості персоналу, засобів для переміщення персоналу та зв'язку тощо, а це у свою чергу може призвести до збільшення фінансового забезпечення прикордонних підрозділів за рахунок загального бюджету коштів, які виділяються державною на забезпечення ДПСУ, тобто зменшення фінансового забезпечення інших напрямів ДПСУ або перевантаження інших підрозділів ДПСУ. У результаті після невдалого перерозподілу наявного ресурсу може виникнути епізодичне покращення на одному напрямі діяльності служби з непередбачуваним погіршенням стану справ на інших.

Тому на практиці, коли необхідно провести організаційно-штатні зміни або сформувати новий підрозділ для виконання специфічних завдань, вибрати компромісне рішення, яке задовольнить по всіх або по необхідній кількості показників, це доволі складно. У цьому випадку задачі оцінки ефективності ОШС є багатокритеріальними.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогоднішній день існує велика кількість методів, за допомогою яких вирішуються багатокритеріальні задачі. Одним із методів аналізу багатокритеріальних процесів є метод таксономії або кластерний аналіз [6], який, на нашу думку, найкраще підходить для вирішення поставленого наукового завдання. Цей метод спеціально орієнтований на дослідження об'єктів, які характеризуються великою кількістю різнорідних ознак, які по-різному впливають на значення показника ефективності функціонування об'єктів. Ознаки, що сприяють росту ефективності об'єкта, в таксономії відносяться до класу стимуляторів, а ознаки, що негативно впливають, – до класу дестимуляторів.

Разом із тим під час оцінки ОШС ООДК така класифікація не є задовільною, оскільки в організаційної структури є ознаки, що змінюють свій вплив на ефективність ОШС у залежності від свого числового значення, а тому можуть переходити із класу стимулятора в клас дестимулятора, і навпаки [7].

Мета статті – розкриття змісту моделі формування показника рівня розвитку організаційно-штатних структур органів охорони державного кордону.

Виклад основного матеріалу. Коефіцієнт модернізації технічних засобів охорони кордону (*Kтз.м*, див. табл. 1) характеризує долю

оновлених технічних засобів охорони державного кордону на ділянці відповідальності ООДК у загальній номенклатурі підрозділу.

Малі (близькі до нуля) значення цього коефіцієнта свідчать про неякісну організаційну роботу керівного складу відповідного рівня управління, що створює загрозу втрати контролю над ділянкою відповідальності та ускладнення реалізації задач ОСД. У такому випадку цей коефіцієнт необхідно збільшувати для підвищення якості охорони державного кордону. Тобто його доцільно віднести до класу стимуляторів.

Разом із тим, якщо управління підрозділу спрямує службу тільки на покращення технічного забезпечення і не буде спрямовувати свою діяльність на вдосконалення інших форм ОСД (наприклад, оперативно-розшукову), можливі прояви загроз в інших сферах діяльності прикордонного підрозділу, що спонукатиме управління підрозділу перерозподіляти ресурси. У результаті зазначений коефіцієнт може бути стимулятором або дестимулятором у залежності від поточного значення.

Зазначені особливості доволі добре розглянуто в наукових працях [2; 3]. Основою методів таксономії є використання «евклідового простору» [9] − скінченновимірного векторного простору зі скалярним добутком, що названий на честь давньогрецького математика Евкліда [1] з Александрії, класичний підхід якого має тривимірний простір. Евклідовий простір також узагальнюють і до більшої кількості вимірів. Зокрема, в роботах [4; 7] розглядається модернізація елементів методу таксономії в напрямі врахування суттєвих для організації структур підприємств властивостей. Зокрема, багатовимірна організаційна структура розглядається як багатовимірна «одиниця».

У класичному підході використання методів таксономії реалізується з метою порівняння існуючих і вибору кращого варіанту одиниці та має чіткий алгоритм реалізації цього підходу.

Таблиця 1

Показники якості організаційно-штатної структури прикордонного підрозділу (варіант)

№ п/п	Назва та межі показника	Позначення	Вплив
1	Узагальнений показник ефективності ОШС, (– ∞ < Е О ≤ 1)	E^O	*s*
2	Показник повноти реалізації функцій прикордонного підрозділу в (*)-ій організаційній структурі, (F ≤ 1)	F^*	s
3	Показник оперативності виконання завдань по реалізації *h*-ї функції прикордонного підрозділу, (P_h^* ≤ 1)	P_h^*	s
4	Показник узгодженості виконання завдань по *h*-ій функції в ОШС, (– ∞ < C_h* ≤ 1)	C_h^*	*s*
5	Загальний показник якості злагодженості підрозділів в ОШС, (*A* > 0)	A	*s*
6	Вартість ОШС прикордонного підрозділу	W^O	*d*
7	Результати ОСД за період	$I_{пс}$	*s*
8	Час адекватної реакції ОШС на зміни в обстановці	$T_р$	*d*
9	Часовий період прогнозу умов діяльності прикордонного підрозділу	$T_{пр}$	*s*
10	Протяжність ділянки відповідальності	Q	*d*
11	Коефіцієнт модернізації технічних засобів охорони кордону (0 ≤ *Kтз.м* ≤ 1)	$K_{тз.м}$	*es*
12	Коефіцієнт завантаженості персоналу (0 < $K_{зп}$ ≤ 1)	Кзп	*es*
	Коефіцієнти ефективності управлінської частини ОШС		
13	Коефіцієнт централізації – структурний (0 ≤ $K_{сц}$ ≤ 1)	$K_{сц}$	*s*
14	Коефіцієнт централізації – кількісний (0 ≤ $K_{кц}$ ≤ 1)	$K_{кц}$	*s*
15	Коефіцієнт централізації – об'ємний (0 ≤ $K_{ок}$ ≤ 1)	$K_{ок}$	*s*
16	Коефіцієнт централізації управління (0 ≤ $K_{цу}$ ≤ 1)	$K_{цу}$	d
17	Коефіцієнт централізації функцій (0 ≤ $K_{цф}$ ≤ 1)	$K_{цф}$	*d*
18	Коефіцієнт централізації окремих функцій (0 ≤ $K_ц$ ≤ 1)	$K_ц$	*s*
19	Радіус адміністрування (*R* ≥ 0)	R	*d*
20	Рівень спеціалізації (0 ≤ Y_c ≤ 1)	Y_c	*s*
21	Коефіцієнт використання організаційних резервів ($K_н$ ≥ 0)	$K_н$	s
22	Коефіцієнт структурної напруги ($K_н$ ≥ 0)	$K_{сн}$	*d*
23	Коефіцієнт дотримання норм управляємості ($K_{упр}$ ≥ 0; =$K_{упр}$опт ≈1)	$K_{упр}$	*es*
24	Коефіцієнт відповідності посад (0 ≤ $K_{СД}$ ≤ 1)	$K_{СД}$	*s*
25	Коефіцієнт рівня формалізації відношень підлеглості та процесів делегування повноважень (0 ≤ $K_Ф$ ≤ 1)	$K_Ф$	*s*
26	Коефіцієнт складності управління ОШС ($K_{СП}$ ≥ 0) $K_{СП}$опт ≈1)	$K_{СП}$	*es*

На першому етапі виконується чітке впорядкування параметрів багатовимірної одиниці.

На другому етапі оцінюється динаміка розвитку окремих одиниць та їх порівняння.

Як і у класичному (евклідовому) просторі, характеристики багатовимірної одиниці відтворюють осі координат у просторі всіх упорядкованих характеристик. Значення характеристик на відповідних векторах визначають точку («одиницю») в багатовимірному просторі всіх (n) характеристик, які розглядаються в n-мірному просторі.

Для визначення «одиниці» в таксономії використовують відому теорему Піфагора [10], яка працює тільки в евклідовому просторі. За визначенням, вектор можна представити як впорядкування його координат, за допомогою яких (координат) і знаходять довжину вектора («таксономічна відстань [d]» – відстань між точками багатовимірного простору).

Для подальшого розуміння процесу доцільно використати трактування, яке представлено в роботі (Городнов, 2005): якщо координати першої одиниці (точки) задані вектором $X_1 = (x_{11}, x_{12}, \ldots, x_{1n})$, а координати другої одиниці (точки) задані вектором $X_2 = (x_{21}, x_{22}, \ldots, x_{2n})$, то відстань d між точками визначається за виразом

$$d = \sqrt{(x_{11} - x_{21})^2 + (x_{12} - x_{22})^2 + \ldots + (x_{1n} - x_{2n})^2} = \sqrt{\sum_{j=1}^{n} (x_{1j} - x_{2j})^2}.$$

Якщо точок більше двох (наприклад m), то формуються матриці X розмірності ($m \times n$), а знайдені відстані використовують для визначення положення кожної точки відносно інших, впорядкування, групування та класифікації:

$$X = \begin{pmatrix} x_{11} & x_{12} & \cdots & x_{1\boldsymbol{j}} & \cdots & x_{1n} \\ x_{21} & x_{22} & \cdots & x_{2\boldsymbol{j}} & \cdots & x_{2n} \\ \cdots & \cdots & \cdots & \cdots & \cdots & \cdots \\ x_{\boldsymbol{i}1} & x_{\boldsymbol{i}2} & \cdots & \boldsymbol{x_{ij}} & \cdots & x_{\boldsymbol{i}n} \\ \cdots & \cdots & \cdots & \cdots & \cdots & \cdots \\ x_{m1} & x_{m2} & \cdots & x_{m\boldsymbol{j}} & \cdots & x_{mn} \end{pmatrix}, \quad (1)$$

де m – кількість одиниць (точок) n – мірного простору;

n – кількість ознак характеристик кожної одиниці;

x_{ij} – значення ознаки (номер j) для одиниці (номер i).

Для реалізації стандартизації ознак різної розмірності необхідно перейти до їх центрованих безрозмірних значень [3] z_{ij}:

$$z_{ij} = \frac{x_{ij} - m_j}{\sigma_j}, \quad (2)$$

де $m_j = \bar{x}_j$ – оцінка математичного очікування ознаки x_{ij} (по всім i = 1, …, m одиницям):

$$\bar{x}_j = m_j = \frac{1}{m}\sum_{i=1}^{m} x_{ij},$$

σj – оцінка середнього квадратичного відхилення (СКВ) ознаки x_{ij}:

$$\sigma_j = \sqrt{\frac{1}{m}\sum_{i=1}^{m}(x_{ij} - m_j)^2}. \quad (3)$$

У результаті перетворення кожного значення x_{ij} j-ї ознаки по формулах (2), (3) вихідна матриця (1) перетворюється в еквівалентну матрицю:

$$Z = \begin{pmatrix} z_{11} & z_{12} & \cdots & z_{1j} & \cdots & z_{1n} \\ z_{21} & z_{22} & \cdots & z_{2j} & \cdots & z_{2n} \\ \cdots & \cdots & \cdots & \cdots & \cdots & \cdots \\ z_{i1} & z_{i2} & \cdots & z_{ij} & \cdots & z_{in} \\ \cdots & \cdots & \cdots & \cdots & \cdots & \cdots \\ z_{m1} & z_{m2} & \cdots & z_{mj} & \cdots & z_{mn} \end{pmatrix}, \quad (4)$$

де всі ознаки (стовбці матриці) Z мають нульове значення математичного очікування та одиничне значення – дисперсії.

Після стандартизації змінних переходять до заключної процедури – розрахунку елементів c_{ik} вже квадратної матриці ($m \times m$) відстаней між усіма m одиницями (строками) вихідної сукупності (матриці (4)).

Для оцінки відстані між i-ю строкою та k-ю використовуємо квадратний корінь із середнього квадрату різниці значень однойменних ознак (кількість ознак дорівнює n):

$$c_{ik} = \sqrt{\frac{1}{n}\sum_{j=1}^{n}(z_{ij} - z_{kj})^2}$$

Ці відстані (елементи матриці C) мають такі властивості:

$c_{ii} = 0$;

$c_{ik} = c_{ki}$;

$c_{ik} + c_{ir} + c_{rk}$.

У результаті отримують симетричну відносно головної діагоналі матрицю C відстаней між одиницями досліджуваної сукупності одиниць:

$$C = \begin{pmatrix} 0 & c_{12} & \cdots & c_{1k} & \cdots & c_{1m} \\ c_{21} & 0 & \cdots & c_{2k} & \cdots & c_{2m} \\ \cdots & \cdots & \cdots & \cdots & \cdots & \cdots \\ c_{i1} & c_{i2} & \cdots & 0 & \cdots & c_{im} \\ \cdots & \cdots & \cdots & \cdots & \cdots & \cdots \\ c_{m1} & c_{m2} & \cdots & c_{mk} & \cdots & 0 \end{pmatrix}$$

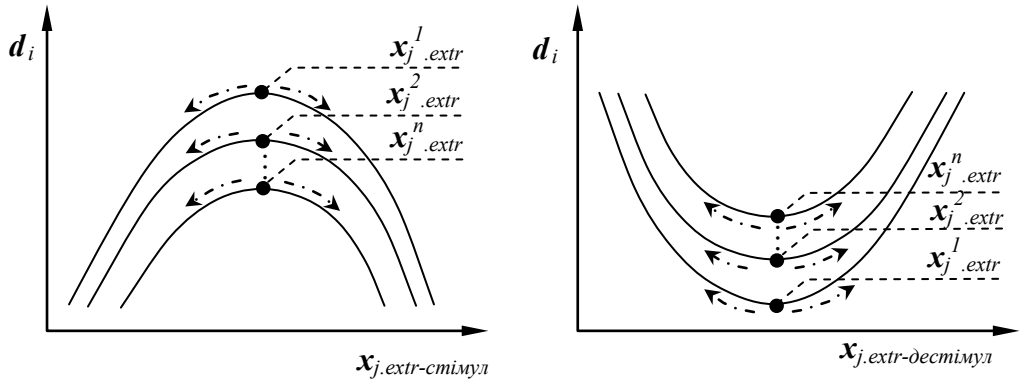

Рис. 1. Візуалізація принципу впливу значень ознак на величину показника рівня розвитку ОШС, де: *а*) ознака класу екстриматор-стимулятор (*es*); *б*) ознака класу екстриматор-дестимулятор (*ed*)

Для формування моделі показника рівня розвитку ОШС необхідно ввести поняття «еталонної» структури. Для цієї мети в таксономії до класів ознак стимуляторів та дестимуляторів у [2] введено третій клас – екстриматори-стимулятори (es) та екстриматори-дестимулятори (ed). У роботі [10] визначення класів представлено в такій редакції:

1) стимулятори – ознаки, які позитивно впливають на рівень розвитку кожної сукупності одиниці, яку досліджують (ці ознаки створюють сукупність $I_С$, та їхні високі значення бажані з точки зору вибраної мети дослідження); в табл. 1 ці ознаки-характеристики відмічено літерою «*s*»;

2) дестимулятори – ознаки, які негативно впливають на розвиток одиниць сукупності (ці ознаки створюють сукупність $I_Д$, та бажано отримувати їх низькі значення); в табл. 1 ці ознаки-характеристики ОШС позначено літерою «*d*»;

3) *екстриматори*-стимулятори – ознаки, позитивний вплив яких на рівень розвитку багатовимірної одиниці не є монотонним (див. рис. 1 а) та може мати властивості стимулятора у випадку, коли значення ознак знаходяться зліва від оптимального значення ($x_{j.extr}$), та властивості дестимулятора у зворотному випадку (ці ознаки формують множину $I_{ЕС}$, їхні значення тим кращі, чим ближчі до оптимальної точки). У табл. 1 ці ознаки-характеристики позначено літерами «*es*»;

4) *екстриматори*-дестимулятори – ознаки, негативний вплив яких на рівень розвитку багатовимірної одиниці не є монотонним (див. рис. 1б) та може мати властивості дестимулятора, коли значення ознак знаходиться зліва від оптимальних значень ($x_{j.extr}$), та властивості стимулятора – у зворотному випадку (ці ознаки формують множину $I_{ЕД}$, та їх значення більш важливіші, чим ці значення дальше від екстремальних). Ці ознаки-характеристики позначено літерами «*ed*» .

У відповідності до виразу (2) стандартизована величина оптимального значення ознаки ($z_{j.ekxtr}$), яка відноситься до класу екстриматорів, може бути знайдена за виразом [10]:

$$z_{j.extr} = \frac{x_{j.extr} - m_j}{\sigma_j},\ j = 1, \ldots, n.$$

Для кожної *j*-ї ознаки в її стовбці матриці стандартизованих ознак (4) знаходять «краще» значення ознаки z_{0j} серед усіх m одиниць:

$$z_{0j} = \begin{cases} \max\limits_i z_{ij}, & \text{якщо} \quad j \in I_C \text{ (стимулятор);} \\ \min\limits_i z_{ij}, & \text{якщо} \quad j \in I_Д \text{ (дестимулятор);} \\ \min\limits_i \left| z_{j.extr} - z_{ij} \right|, & \text{якщо} \quad j \in I_{EC} \text{ (екстрематор - стимулятор);} \\ \max\limits_i \left| z_{j.extr} - z_{ij} \right|, & \text{якщо} \quad j \in I_{ЕД} \text{ (екстрематор - дестимулятор).} \end{cases}$$

«Кращі» значення ознак розміщують під стовбцями матриці стандартизованих ознак:

$$Z = \begin{pmatrix} z_{11} & z_{12} & \cdots & z_{1j} & \cdots & z_{1n} \\ z_{21} & z_{22} & \cdots & z_{2j} & \cdots & z_{2n} \\ \cdots & \cdots & \cdots & \cdots & \cdots & \cdots \\ z_{i1} & z_{i2} & \cdots & z_{ij} & \cdots & z_{in} \\ \cdots & \cdots & \cdots & \cdots & \cdots & \cdots \\ z_{m1} & z_{m2} & \cdots & z_{mj} & \cdots & z_{mn} \end{pmatrix}; \qquad (5)$$

$$Z_Q = \left(z_{01},\ z_{02},\ \ldots,\ z_{0j},\ \ldots,\ z_{0n} \right).$$

У цьому випадку «еталоном розвитку» є умовна точка Z_Q з n координатами «кращих» значень:

$$Z_Q = (z_{01}, z_{02}, \ldots , z_{0n}).$$

У подальшому розраховується відстань c_{i0} від кожної *i*-ї багатовимірної точки-одиниці сукупності до точки – еталону розвитку:

$$c_{i0} = \sqrt{\sum_{j=1}^{n} (z_{ij} - z_{0j})^2}, \qquad (i = 1, 2, \ldots, m).$$

Після цього знаходиться середнє значення відстані по всіх одиницях до точки-еталону розвитку:

$$\bar{c}_0 = \frac{1}{m}\sum_{i=1}^{m} c_{i0}$$

і значення оцінки середнього квадратичного відхилення цієї відстані:

$$\sigma_0 = \sqrt{\frac{1}{m}\sum_{i=1}^{m}(c_{i0} - \bar{c}_0)^2}\,.$$

За умови нормального розподілу випадкової величини відстані (c_{i0}) кожної багатовимірної одиниці до точки-еталону доцільно очікувати, що 98% усіх значень відстаней c_{i0} до еталонної точки не будуть перевищувати величини c_0:

$$c_0 = \bar{c}_0 + 2\sigma_0\,,$$

що дозволяє використовувати c_0 для нормування відстаней кожної точки сукупності від «еталонної» точки.

Варіант показника рівня розвитку ОШС повинен включати всі ознаки оргструктури, тобто бути деякою умовною «рівнодіючою» характеристикою цих ознак. Його числове значення для кожної одиниці знаходять за виразом (5) як відносну величину відстаней кожної одиниці сукупності від знайденого умовного «еталону» розвитку організаційної структури:

$$d_i^* = \frac{c_{i0}}{c_0}; \quad 0 \le d_i^* \le 1. \qquad (6)$$

Інтерпретація значень цього показника така: чим менше значення показника рівня розвитку для *i*-ї одиниці, тим на більш високому рівні розвитку є ця *i*-а багатовимірна одиниця.

Для зручності цей вираз можна представити в такому варіанті:

$$d_i = 1 - \frac{c_{i0}}{c_0}. \qquad (7)$$

Тоді інтерпретація буде така: *i*-а організаційна структура тим більше розвинута, чим ближче значення показника рівня розвитку до одиниці. Зазначений показник (7) дає можливість порівнювати різні ОШС із точки зору сукупності всіх уведених (варіант, див. табл. 1) та інших часткових показників і характеристик.

Таким чином, вирази (1–7) відтворюють взаємозв'язок характеристик організаційної структури та можуть бути представлені як модель показника рівня розвитку ОШС прикордонного підрозділу.

Висновки і пропозиції. Представлений результат аналізу існуючих інструментальних засобів оцінки організаційних структур та порядок формування показника рівня розвитку ОШС надає можливість зробити висновки, що:

– показники ефективності ОШС повинні відповідати встановленим вимогам;

– застосування «ідеальної структури» прикордонного підрозділу дозволило сформувати функціональну, а потім розрахункову структуру для обрахунку узагальненого показника ефективності ОШС підрозділу, який відтворює повноту, своєчасність виконання завдань за призначенням підрозділу, необхідних для досягнення мети ОСД на ділянці відповідальності;

– позитивні значення показника ефективності ОШС свідчать про корисність внесених змін у структуру підрозділу, а від'ємні значення, навпаки, – про недоцільність реалізації таких змін.

Подальший розвиток відомого в таксономії підходу дозволив отримати вираз та модель розрахунку значень показника рівня розвитку ОШС, який у перспективі подальших досліджень надає можливість своєчасно відслідковувати динаміку змін якості ОШС та сформувати відповідні управлінські пропозиції щодо покращення стану справ.

Список використаної літератури:

1. Евклид – биография, фото, личная жизнь и открытия. URL: https://24smi.org/celebrity/4943-evklid.html (дата звернення: 15.12.2019).
2. Воробьев В.И., Городнов В.П., Фык О.В. Таксономический показатель уровня эффективности применения частей и подразделений внутренних войск МВД Украины. *Системи обробки інформації*. 2003. Випуск 5. С. 96–104. URL:www.hups.mil.gov.ua›article›soi_2003_5_16 (дата звернення: 26.12.2019).
3. Городнов В.П., Побережный С.Н. Интегральный показатель уровня эффективности выполнения задач службой банковской безопасности и методика его расчета. URL: lib.sevsu.ru› jspui›Economic.66.2004.46-55.pdf (дата звернення: 23.12.2019).
4. Городнов В.П., Фык О.В. Математическое моделирование, оценка эффективности и синтез организационных структур предприятий : моногр. ; Нар. Укр. акад. Харків, 2005. 191 с.
5. Закон збереження енергії. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki (дата звернення: 15.12.2019).
6. Плюта В. Сравнительный многомерный анализ в эконометрическом моделировании ; пер. с польск. Москва : Финансы и статистика, 1989. 175 с.
7. Побережный С.Н. Оценка финансово-экономической эффективности работы службы безопасности банка. *Проблеми і перспективи розвитку банківської системи Украї-*

ни : Збірник наукових праць. Суми : УАБС НБУ, 2006. Т. 16. С. 322–325.
8. Презентация на тему: «Истина – одна, а путей достижения её –много». Д.И. Менделеев. URL: http://www.myshared.ru/slide/731452/ (дата звернення: 23.12.2019)
9. Euclid's elements of geometry : the greek text of J.L. Heiberg (1883–1885) : from Euclidis elementa, edidit et latine interpretatus est I.L. Heiberg, in aedibus B.G. Teubneri, 1883–1885 by Euclide; Richard Fitzpatrick. 2008. Rev. and corr. 545 p.
10. The order and the doctrine of pythagoras: the order and the doctrine by Pythagoras Pythagoras. Publisher: CreateSpace Imprint (March 30, 2009). 90 p.

Meiko O. V. Rationale of the level of development level of the organizational and state structure of the border body security body

The study is devoted to the assessment of the overall level of development of organizational and staff structures of border units, taking into account the specifics of performing operational and service activities in areas of responsibility, which gives an opportunity to compare variants of multidimensional organizational structures and to determine the general tendencies and directions of their development.

Any of the developed or known indicators characterize one or more properties of the organizational and staff structure of any unit.

The result of the analysis of existing tools for assessing organizational structures and the procedure for forming an indicator of the level of development of organizational and staff structure makes it possible to draw the following conclusions that: performance indicators of organizational and staff structure must meet the established requirements; the use of the "ideal structure" of the border unit allowed to form a functional and then a calculation structure to calculate a generalized indicator of the effectiveness of the organizational and staff structure of the unit, which reproduces the completeness, timeliness of the tasks for the purpose of the unit necessary to achieve the goal of operational and official activity; positive values of the performance indicator of the organizational and staff structure indicate the usefulness of the changes made in the structure of the unit, and negative values, on the contrary, the inappropriate implementation of such changes.

The perspectives of the development of the taxonomy approach, known in the taxonomy, made it possible to obtain the expression and model of calculating the values of the indicator of the level of development of the organizational and staff structure. which, in the perspective of further research, provides an opportunity to monitor in a timely manner the dynamics of changes in the quality of organizational and staff structure and to formulate appropriate management proposals for improving the state of affairs.

Key words: *organizational and staff structure, border unit, indicator of the level of development, taxonomic method, model.*

УДК 351.777.81
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.1.24

В. В. Лисенко
аспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМКИ ДЕРЖАВНОГО ТА САМОВРЯДНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті висвітлено пошук основних напрямів та тенденцій регулювання у сфері містобудівної діяльності. Надано визначення терміну контроль. Особливу увагу приділено архітектурно-будівельній діяльності. Виділено основні принципи контролю, основні з них: постійність і оперативність; поєднання перевірки зверху й контролю знизу; об'єктивність; гласність; плановість; масовість; дієвість; економічність; науковість. Виділено та надано характеристику принципам архітектурно-будівельного контролю. Зазначено основні ознаки контролю у сфері архітектурно-будівельної діяльності. Визначено понятійно-категорійний апарат термінів державний контроль та самоврядний контроль. Зазначено ключові нормативно-правові документи, що впливають на державне регулювання містобудівної діяльності та документи, що надають повноваження місцевому самоврядуванню контролювати містобудівну діяльність. Розглянуто особливості Земельного кодексу України у частині державного контролю за використанням та охороною земель, який здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю). Систематизовано та виділено проблеми державного контролю у сфері містобудування в Україні. Встановлено, що всі проблеми взаємопов'язані між собою та потребують системного підходу до їх вирішення. Вказано принципи здійснення державного та самоврядного контролю. Запропоновано модель державного контролю містобудівної діяльності, метою якого є висвітлення шляхів пошуку сучасних тенденцій та пріоритетних напрямків державного контролю містобудівної діяльності. Виділено основні повноваження органів місцевого самоврядування у сфері господарювання. Визначено пріоритети, повноваження та інструменти на кожному ієрархічному рівні місцевого самоврядування. Розглянуто особливості здійснення громадського контролю. Виділено основні його проблеми. Зазначена нормативно-правова база, що регламентує здійснення громадського контролю. Встановлено, що нормативно-правова база є недосконалою та не передбачає реальних механізмів участі громадськості в процесах прийняття рішення з питань містобудування.

Ключові слова: *державна політика, державне регулювання, державний контроль, самоврядний контроль, містобудівна діяльність, виконавчі органи влади, об'єднана територіальна громада, децентралізація, місцеве самоврядування.*

Постановка проблеми. Протягом останніх десятиліть одну з головних ролей в розбудові країни відіграє містобудівна діяльність, під час провадження якої вкрай важливим є її регулювання держави, як гаранту ефективного та збалансованого розвитку інфраструктури для громадян України. В умовах процесу глобалізації проблеми містобудування в Україні, пошук основних напрямів та тенденцій регулювання містобудівної діяльності є актуальними, особливо розглядаючи дане питання під кутом соціально-економічних процесів, політико-правових процесів та інших. Варто зауважити, що державний контроль, перш за все, запобігає порушенню чинного законодавства в містобудівній діяльності. Основним напрямом державної політики містобудівної сфери є державний архітектурно-будівельний контроль, метою якого є створення передумов розвитку суб'єктів містобудівельної діяльності, забезпечення будівництва надійних та безпечних будівель та споруд, тому аналіз чинної державної політики є актуальним.

Втім, контроль у сфері містобудівної діяльності варто розглядати з позиції не тільки державного, але й самоврядного контролю, враховуючи процес децентралізації управління. Україна обрала шлях розвитку та інтеграції

© Лисенко В. В., 2020

з європейськими країнами, де найвищі цінності - це високий рівень демократичних суспільно-правових відносин. Розуміючи необхідність реформ та дотримання стандартів та цінностей європейської інтеграції, українське суспільство та органи влади усвідомлюють важливість прийняття відповідних рішень, тому набуває актуальності процес децентралізації, який полягає в основі розбудови громадянського суспільства. Поряд з цим виникає багато питань, зокрема, одним з основних є визначення тенденцій подальшого розвитку самоврядного контролю за містобудівною діяльністю. Містобудівна діяльність представляє собою одну з ключових компонент процесу децентралізації, тому самоврядний контроль за містобудівною діяльністю є одним з питань, яке потребує особливої уваги. Зокрема, містобудівна діяльність визначає майбутнє економічне зростання та прогнозування сталого розвитку територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Заслуговують на увагу дослідження у сфері містобудівної діяльності таких вітчизняних і зарубіжних вчених як: Ю.М. Білоконь, М.С. Білик, В.В. Владимиров, М.М. Габрель, М.І. Долішній, М.М. Дьомін, Є.Є. Клюшниченко, В.І. Нудельман, В.О. Тімохін, І.О. Фомін та ін. Питання прогнозування та управління містобудівним процесами у своїх наукових публікаціях наукових працях розглядали Т.В. Єгоренко, Є.С. Куць, Т.С. Нечаєва, Н.В. Павліха, О.С. Петраковська, Г.Й. Фільваров. В межах містобудівної діяльності важливим є питання щодо управління земельними ресурсами, яке розглянули вітчизняні вчені: Г.М. Калетник, Л.В. Коваль, Я.П. Іщенко, С.В. Присяжнюк, О.О. Любар, В.В. Новодворська, І.С. Глушенкова, Т.В. Анопрієнко, І.В. Кошкалда, О.М. Трегуб, А.М. Третяк, С.Ю. Булигін та інші.

Питання здійснення самоврядного контролю у сфері містобудівної діяльності досліджувалося у наукових працях: О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, С.В. Болдирєвої, Ю.П. Битяка, В.С. Куйбіди, О.С. Ігнатенко, П.С. Покатаєвим, М.В. Шульгою, А.В. Щербою та інші. Правові аспекти самоврядного контролю досліджувалися: К. Апанасенко, М. Баймуратовим, О. Батановим, О. Віхровим, Р. Гринюк, П. Гураль, Р. Джабраїловим, Д. Задихайло, В. Кампо, В. Кравченко, П. Любченко, В. Мамутовим, В. Устименко, О. Фрицьким та інші.

Проте актуальним залишається питання визначення сучасних тенденцій та напрямків державного регулювання містобудівної діяльності, – а відсутність комплексних наукових досліджень з проблематики визначення повноважень органів місцевого самоврядування у напрямку здійснення самоврядного контролю за містобудівною діяльністю, зумовлюють подальший розгляд цього питання та нагальну своєчасність дослідження.

Мета статті - визначити та дослідити сучасні тенденції та пріоритетні напрямки державного та самоврядного контролю у сфері містобудівної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Містобудівна діяльність в Україні представляє собою певні закономірності та територіальні системи, що працюють за принципами та критеріями чинного законодавства України. Державні органи влади визначають та приймають управлінські рішення на користь національних інтересів. Характерна ознака для містобудівної діяльності в Україні є розвиток механізмів реалізації містобудівних процесів. В залежності від прийнятих державних рішень залежить подальший розвиток інфраструктури міст, села, селищ. Державна політика у сфері містобудівної діяльності в подальшому має значний вплив на підвищенням ділової, соціальної та будівельної активності, ресурсної забезпеченості таких довгострокових напрямів розвитку територій і поселень, як удосконалення інфраструктури, забудова та реконструкція міст, покращення екологічного стану міського середовища, облаштування сільських населених пунктів [4].

Основні засади контролю у сфері містобудівною діяльністю визначені у ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» [22].

Вагомий науковий внесок у розгляд питання контролю зробили: В.С. Шостак, який здійснив комплексне дослідження державного контролю та О. М. Музичук, що дослідив „сутність та особливості контролю як одного з способів забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні" [28, 196].

Ґрунтовна наукова праця Покатаєва П.С. дає можливість узагальнити та мати чітке розуміння щодо контрою у сфері благоустрою та містобудування. Так, за авторським визначенням „під контролем у сфері благоустрою населених пунктів слід розуміти функцію держави у напрямку забезпечення законності й дисципліни, що реалізується у формі проведення спостереження та перевірки підконтрольних об'єктів (суб'єктів господарювання) щодо дотримання ними під здійснення

господарської діяльності вимог законодавства, норм, стандартів і правил під час будівництва, реконструкції, ремонту, використання об'єктів благоустрою, а також дотримання встановлених вимог законодавства і правил користування фізичними особами об'єктами благоустрою з метою усунення виявлених правопорушень" [28, с. 204]. У більш вузькому розумінні контроль розглядають як діяльність органів контролю, які у межах своїх повноважень наділяються відповідними контрольними функціями, що є основним видом їх роботи, і які за допомогою притаманних їм форм, методів та визначених процедур саме й здійснюють контроль [28, с. 200].

Контроль у сфері благоустрою має ряд ознак:

– охоплює багато напрямків сфери благоустрою, зокрема: містобудування; охорону земель; санітарне очищення, озеленення, осушення території населеного пункту; зниження рівня шуму; розміщення малих архітектурних форм та зовнішньої реклами;

– здійснюється у різних формах, частіше у формі перевірки (плановою, так і позаплановою);

– регламентується не тільки законодавчими актами, а й підзаконними, особливо що стосується сфери містобудування, озеленення, зниження рівня шуму;

– здійснюється не тільки державними виконавчими органами влади, але й органами місцевого самоврядування, а також представниками громадськості;

– поширюється на всіх суб'єктів (фізичних та юридичних осіб), які здійснюють будь-яку діяльність у сфері благоустрою, або ж користуються об'єктами благоустрою;

– має комплексний характер і включає в себе: моніторинг, ревізію, інвентаризацію, Проте що стосується нагляду, то у сфері містобудування останній є окремим видом діяльності держави, що має свої ознаки та принципи здійснення [28, с. 203-204].

Продовжуючи дослідження змісту державного контролю містобудівної діяльності, варто підкреслити основні принципи державного контролю, керуючись статтею 3 ЗУ "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності ", а саме: пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини; підконтрольність і підзвітність органу державного контролю відповідним органам державної влади; рівність прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання; запобігання правопорушенням у сфері господарської діяльності; гарантування прав та законних інтересів кожного суб'єкта господарювання; об'єктивне та неупереджене здійснення державного контролю; відкритість, прозорість та системність державного контролю; відповідальність органу державного контролю та його посадових осіб за заподіяну суб'єкту господарювання шкоду та ін. [20].

Особливої уваги слід приділити державній програмі Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» [4], що має важливі кроки відносно до дерегуляції господарської діяльності та спрощення дозвільних процедур, орієнтованих на європейські стандарти використовувані у політиці України, що спрямовані подолати наслідків кризи шляхом побудови прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом впровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики, що здатна на значно вплинути на містобудівну діяльність.

Доцільно приділити увагу дослідженню архітектурно-будівельної діяльності. З набуттям незалежності, в Україні розроблено Положення про Держархбудконтроль, яке затверджене Постановою КМУ № 225 від 25 березня 1993 року з урахуванням цілісної системи архітектурної діяльності (архбудконтроль діяв у межах структури Мінбудархітектури та окремих підрозділів виконавчої влади – органах містобудування і архітектури). Прийнятим у 1999 році ЗУ „Про архітектурну діяльність" така система Інспекцій державного архітектурно-будівельного контролю була закріплена. Суть архітектурно-будівельного контролю визначено частиною першою статті 10 цього Закону: «забезпечення під час забудови територій, розміщення і будівництва об'єктів архітектури додержання суб'єктами архітектурної діяльності затвердженої містобудівної та іншої проектної документації, вимог вихідних даних, а також з метою захисту державою прав споживачів будівельної продукції». Держава контролювала будівництво як частину «архітектурної діяльності» – будівлі називались об'єктами архітектури, а планувальна докумен-

тація (довгострокової перспективи та середньострокової дії) називалась містобудівною документацією, і містобудування відносилось виключно до компетенції адміністративної влади. Проте, згодом підходи до розуміння та здійснення державного архітектурно-будівельного контролю змінювалися, і коло правовідносин, які підпадали під вплив такого контролю, постійно збільшувалось [32, с. 213].

Водночас, розглядаючи містобудівну та архітектурно-будівельну діяльність, та узагальнюючи дослідження вчених, можна стверджувати, що архітектурно-будівельний контроль має ґрунтуватися на таких принципах:

– плановість проведення;
– періодичність проведення;
– законність;
– обмеженість;
– створення зручних умов для проведення перевірки;
– тісна взаємодія з іншими суб’єктами контролю.;
– чіткої ідентифікації суб’єктів контролю;
– взаємодія суб’єктів та об’єктів контролю.;
– можливість судового захисту об’єкта контролю;
– відповідальності органу архітектурно-будівельного контролю та його посадових осіб за заподіяну шкоду;
– чітке дотримання соціальних стандартів щодо суб’єктів контролю [19; 28].

Ефективність містобудівельної діяльності залежить, перш за все, від державних підходів в управлінні землекористуванням, екологічності впровадження проектів містобудування, сталого розвитку містобудівних і природоресурсних систем, архітектурних напрямів розбудови населених пунктів. Визначення ролі основних заходів щодо використання земельних ресурсів у державному будівництві та управлінні ним може трансформувати загальнонаціональну та регіональну систему відносин у суспільстві. Основними питаннями, які потребують подальшого визначення, є висвітлення імплементації державних будівельних норм, їх приналежності до одного з видів контролю. Значні обмеження земельних ресурсів та зростання їх вартості потребують змін у підходах до управління земельними відносинами з боку центральних і місцевих органів влади.

Згідно статті 188 Земельного кодексу України державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю), а за додержанням вимог законодавства про охорону земель - центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів. Відповідно до ст. 189 Земельного кодексу України суб'єктами самоврядного контролю за використанням та охороною земель можуть бути: сільські, селищні, міські, районні та обласні ради [9].

Сам державний контроль варто розглядати, як одну з функцій державного управління, виконання якої має корелюватись із іншими державно-управлінськими функціями. Державний контроль надає інформацію про стан та ефективність виконання цих функцій, дає змогу корегувати заходи органів державного управління у різних сферах суспільного життя з метою досягнення визначених результатів [5]. Але якщо звернутися до чинних нормативно-правових документів то це – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі - органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [20]. Згідно ст. 24 ЗУ «Про основи містобудування» «державний контроль у сфері містобудування здійснюється органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та іншими спеціально уповноваженими на це державними органами» [21].

Суб’єктами містобудування є органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, а об’єктами містобудування на державному та регіональному рівнях є планувальна організація території, система розселення, система взаємопов’язаного комплексного розміщення основних об’єктів промисловості, транспорту, інженерної та соціальної інфраструктури, функціональне зонування території України, її частин (груп областей),

областей, адміністративних районів(ст. 4 Закону [19]).

На думку А.В. Матвійчука, під державним контролем в галузі будівництва розуміються спостереження й перевірка стану галузі будівництва та її елементів за визначеними законодавством напрямками, з метою встановлення відповідності між завданнями планування, проектування, здійснення забудови територій і будівництва об'єктів, та досягнутими при цьому результатами, а також запобігання, припинення та виправлення помилок і неправомірних дій з боку суб'єктів господарювання, досягнення максимально ефективних результатів, дослідження перспектив і напрямків розвитку галузі будівництва [8].

На думку Є.О. Юрченко, проблемою державного архітектурно-будівельного контролю – є відсутність реальної системи контролю виконавської дисципліни, що виражається у відсутності оперативного контролю керівного складу за поточною діяльністю працівників державного архітектурно-будівельного контролю (ДАБК) за виконанням завдань та заходів. Вказана проблема призводить до порушення термінів проведення планових та позапланових перевірок, невчасного надання відповідей на звернення громадян, юридичних осіб та правоохоронних органів [1].

Згідно дослідженням Юрченка Є.О., який систематизував та виділив низку проблем державного контролю у сфері містобудування в Україні, основними проблемами виступають: погіршення стану навколишнього середовища, впровадження новітніх технологій будівництва та виробництва будівельних матеріалів, недостатнє визнання українських фахівців з будівництва провідними країнами світу. Внутрішніми проблемами є: організаційні проблеми (кадрові, внутрішньої комунікації, відсутність належної взаємодії з правоохоронними органами, низька мотивація кадрів у сфері містобудування), правові проблеми (недосконалість чинного законодавства, наявність протиріч в нормативно-правових актах, відсутність адаптації технічних нормативно-правових актів до світових), ресурсні (матеріально-технічні) проблеми (неналежний рівень фінансового забезпечення органів, які опікуються містобудівною діяльністю); проблеми економічного характеру: недостатні темпи розвитку реального сектору економіки, наявність корупції, висока відсоткова ставка по кредитах, дисбаланс у визначенні зовнішньоекономічному векторі державної політики, відсутність стратегії розвитку містобудування на національному рівні [1, с. 2-3].

Проте, однією з ключових проблем, що мають місце у сфері містобудування – є корупційні явища.

Як зазначено у Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності «… причиною реформування органів державного архітектурно-будівельного контролю стало те, що Україною був взятий курс на інтегрування до Європейського союзу, і, як наслідок, здійснення децентралізації державної влади в цілому, тобто передачі окремих повноважень державних органів органам місцевої влади» [32, с. 215].

Держава користується при регулюванні містобудівної діяльності наступним інструментами як:

– нормативне регулювання;

– планування: 1) діяльності суб'єктів господарських відносин, які функціонують за державною формою власності або контролюються державою в особі уповноважених органів; 2) фінансування інвестиційних проектів будівництва за рахунок державних коштів, кредитів, отриманих під гарантію Уряду України); управління поточними справами у сфері капітального будівництва (ліцензування; надання дозволів, пов'язаних з будівництвом об'єктів; забезпечення державної експертизи інвестиційних проектів будівництва та ін.);

– контроль за дотриманням учасниками інвестиційної діяльності встановлених державою вимог у сфері капітального будівництва [6].

На основі моделі реалізації державного контролю за містобудівною діяльністю (рис. 1) зазначено сучасні тенденції і пріоритетні напрями регулювання містобудівної діяльності державою, які залежать перш за все від історико-культурних особливостей, санітарно-епідеміологічного стану, інженерних особливостей населених пунктів, природоохоронних факторів та інших.

Суб'єктами самоврядного контролю за містобудівною діяльністю, виступають сільські, селищні, міські, районні та обласні ради. Відповідно до ст. 31 ЗУ „«Про місцеве самоврядування в Україні" місцеві ради можуть припиняти права користування у випадку наявності порушень законодавства, звернення до правоохоронних органів із заявами про перевірку фактів порушень землевласниками. ЗУ „Про місцеве самоврядування" торкається одного з напрям-

ків містобудівної діяльності, як контроль землекористування місцевими радами до делегованих повноважень їх виконавчих органів.

Важливе місце в державному регулюванні містобудівної діяльності займає Державна архітектурно-будівельна інспекція України (Держархбудінспекція), що виконує такі основні завдання, як: здійснення державного контролю та нагляду за дотриманням вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил; виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві, ліцензування у визначених законодавством випадках, тощо [9].

Сучасні тенденції та напрями державного регулювання містобудівної діяльності залежить, перш за все, від потреб громадян країни – праці, побуту, їх відпочинку, однак треба також керуватися загальними характеристиками населеного пункту, а саме: його ландшафтно-рекреаційним станом, наявності приміщень, транспорту (зокрема муніципального), промислово-виробничих факторів (кількість промислових підприємств; кількість викидів в атмосферне повітря та водні об'єкти, що ними вчиняються, тощо); кількість правопорушень у сфері містобудування та екологічній сфері (їх виявлення та притягнення винних осіб до відповідальності).

У квітні 2015 року було прийнято ЗУ „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства", яким було розширено перелік повноважень органів місцевої влади в частині надання дозвільних документів на початок будівельних робіт та прийняття об'єктів в експлуатацію [23].

Наділення більшими правами щодо здійснення контролю у сфері містобудівної діяльністю органи місцевого самоврядування розпочалося з 2014 р. із прийняттям Концепції Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Згідно положень Концепції до основних повноважень самоврядування віднесено: планування розвитку території громади; місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва); територіальної доступності отримання послуг на території громади, де проживає особа тощо. Згідно Розпорядження КМУ № 333-р від 01.04.2014 р. було поставлено завдання протягом 2015-2017 років забезпечити всі об'єднані територіальні громади схемами планування та генеральними планами населених пунктів, а також запровадження ефективних механізмів участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень щодо питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, розробки нових та оновлення існуючих містобудівних документів, підвищення ефективності використання ендогенних ресурсів, покращення інвестиційної привабливості територій, зниження соціальної напруги, залагодження низки земельних конфліктів тощо [24].

Важливим етапом у визначенні функцій місцевого самоврядування з контролю – є внесення змін до ст. 17 Земельного кодексу України щодо розширення повноважень місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин, до яких було віднесено: належить внесення пропозицій до Кабінету Міністрів України щодо встановлення та зміни меж районів, міст, що дає змогу вирішувати проблеми, пов'язані з утворенням об'єднаних територіальних громад на територіях суміжних районів [6]. Також заслуговує уваги бізнес доступ до інформації з питань містобудування архітектури та планування територій на рівні місцевого самоврядування. Дане питання, що стосується містобудівної інформації створює прецедент монопольного становища основних провайдерів послуг містобудівної діяльності. Тому місцеве самоврядування має знаходити компроміси щодо надання містобудівної інформації як інструменту, який відображає діяльність місцевого самоврядування як прозорого органу влади [25].

Розглядаючи питання контролю у сфері містобудування не можливо не торкнутися громадського контролю, оскільки Україна обрала шлях демократичних перетворень. І це не лише в межах політичних дій, а є вимогами громадянського суспільство, яке розвивається з урахуванням вимог сьогодення та спираючись на закордонний досвід розбудови держави, яка є неможливою без удосконалення методів державного управління. Таким чином, постають нові виклики перед громадським контролем у сфері містобудування. Оскільки в останні роки в містах України спостерігається безконтрольна забудова та порушення архітектурно-будівельних норм, та, як зазначає Т. Чернишенко: «при плануванні територій влада не ставить у пріоритет забезпечення державних та громадських

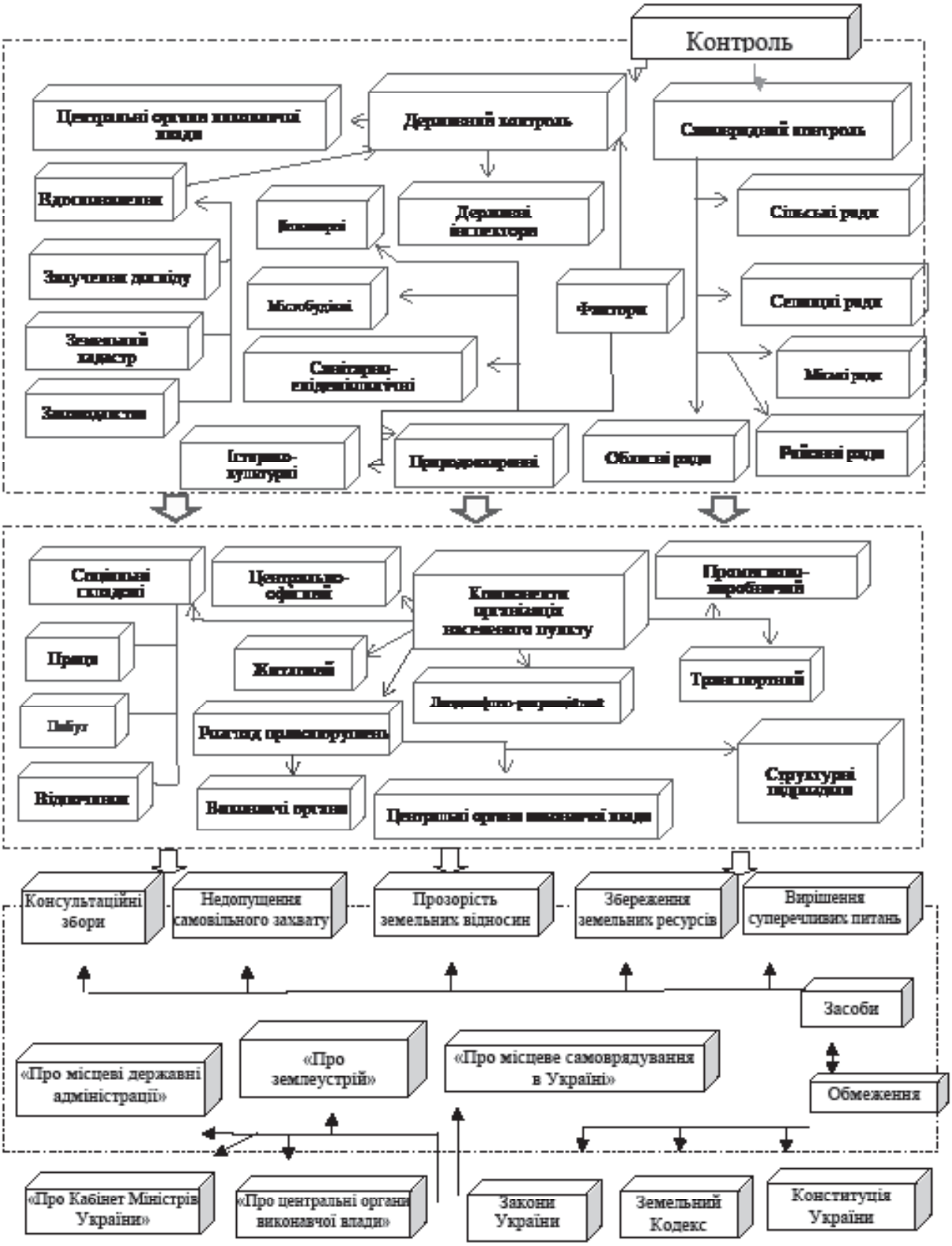

Рис. 1. Модель реалізації контролю у сфері містобудівної діяльності (*вдосконалено автором*)

інтересів, а найвищим пріоритетом є інтереси інвесторів та надприбуток» [32, с. 227].

Отже, враховуючи дослідження законодавчої бази щодо громадського контролю у сфері містобудування, встановлено, що вона є дещо заплутаною та не передбачає реальних механізмів участі громадськості в процесах прийняття рішення з питань містобудування [32, с. 227].

Одним із основних видів громадського контролю у сфері містобудування, який закріплений законодавчо, є участь громадян у процесів розробки й прийняття містобудівної документації. Ст. 31 ЗУ „Про місцеве самоврядування" вказує про громадські обговорення містобудівної документації, проведення яких забезпечують виконавчі органи сільських, селищних, міських рад.

Водночас ЗУ „Про регулювання містобудівної діяльності" та Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні, затверджений Постановою КМУ від 25 травня 2011 р. N 555 вказують про необхідність проведення громадських слухань у разі розробки та прийняття містобудівної документації. Тобто вказані закони передбачають різні форми участі громадськості в процесі розробки та прийняття містобудівної документації. Більше того, навіть ЗУ „Про регулювання містобудівної діяльності" та Порядок № 555, хоч і встановлюють однаковий спосіб участі – громадські слухання – вони визначають різні стадії, на яких такі слухання проводяться. Відповідно до вимог ЗУ „Про регулювання містобудівної діяльності", громадським слуханням в обов'язковому порядку підлягають *вже розроблені* в установленому порядку проекти містобудівної документації, а Порядок № 555 врегульовує проведення громадських *слухань під час розроблення* відповідних проектів містобудівної документації. Неузгодженість законодавства між собою та відсутність зрозумілого й чітко виписаного порядку участі громадськості в процесах прийняття містобудівної документації, негативно впливає на саму містобудівну документацію та сприйняття її громадськістю, а також свідчить про відсутність реального механізму участі в процесах створення такої документації та врахування громадських інтересів [32, с. 227-228].

Аналіз ступеня залучення громадськості до процесу прийняття рішень та практика проведення громадських слухань містобудівної документації виявили такі проблеми [32, с. 228-231]:

1. Залучення громадськості на пізніх стадіях (наприклад, коли проект вже розроблено).
2. Ігнорується та не має сили бачення громадськості щодо планів розвитку території, пропозиції та зауваження носять консультативний характер. В більшості випадків громадськість тільки заслуховують, а органи публічної влади паралельно приймають діаметрально протилежне рішення.
3. Відсутність інформації та неможливість ознайомитися з проектами рішень, що унеможливлює подання пропозицій та зауважень.
4. Проекти містобудівної документації не надаються в повному обсязі.
5. Порушення порядку реєстрації та реагування на пропозиції громадськості.
6. Консультативний характер висновків навіть фахового середовища від громадськості.
7. Відсутність відповідальності органів та посадових осіб публічної влади за недотримання процедур участі громадськості в процесах прийняття рішень та не запровадження принципу невідворотності негативних наслідків у вигляді скасування рішень у випадку недотримання вказаних процедур.
8. Відсутність доступу до тексту змін, які вносяться до проекту містобудівної документації за наслідками громадських слухань та висновків експертного середовища
9. У випадку фінансування розроблення містобудівної документації за кошти інвестора, дотримання його інтересів та намірів є пріоритетним, водночас громадські та державні інтереси часто відходять на другорядний план або й ігноруються взагалі
10. Питання розміщення тимчасових споруд є абсолютно поза громадським контролем.
11. Інститут громадських інспекторів у сфері архітектурно-будівельного контролю не діє на практиці.
12. Відсутність публічних реєстрів містобудівної документації та інших документів у сфері містобудування [32, с. 228-231]:

Проте, заохочення участі громадськості та реальна участь громадськості й окремих її членів у процесах містобудування з початкових стадій забезпечить найменшу конфліктність всього процесу в цілому, та буде на користь усім: органам влади, бізнесу громаді. Адже лише за умов врахування громадських інтересів можливе безконфліктне будівництво, що сприятиме розвиткові економіки та забезпечить комфортність проживання [32, с. 231]. Тому

необхідно перемістити акценти на громадянина як учасника планування розвитку населеного пункту.

Висновки.

На основі проведеного наукового дослідження варто зазначити, що контроль у містобудівний діяльності виступає одним з ключових елементів, належна реалізація якого забезпечує збалансований розвиток інфраструктури міст, села, селищ України.

Державний контроль за містобудівною діяльністю реалізується в Україні, проте існують проблеми, які унеможливлюють та гальмують удосконалення цього процесу, а саме: глобальні, економічні, організаційні, правові проблеми. Проте, одним з болючіших питань та ключових проблем виступає корупція.

В ході дослідження запропоновано модель реалізації державного контролю за містобудівною діяльністю, в основі якої зазначено сучасні тенденції і пріоритетні напрями регулювання містобудівної діяльності державою.

Вищезазначене дозволяє заявити органам державної влади про необхідність удосконалення здійснення контролю у містобудівній діяльності, що, в свою чергу, покращить не тільки історичне і природне середовище, а й підвищить рівень комфорту життя громадян, інфраструктуру міст, села, селищ, надасть поштовх до залучення нових інвестицій у сферу містобудування, а найголовніше, підвищить довіру громадян до органів державної влади у сфері містобудівної діяльності.

Список літературної літератури:

1. Юрченко Є. О. Актуальні проблеми державного контролю у сфері містобудівної діяльності в Україні. *Державне управління: теорія та практика*. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_35
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020». Президент України; Наказ, Стратегія від 12.01.2015 № 5/2015.
3. Селезньова О. О. Дослідження проблем розвитку державного регулювання будівельних підприємств в Україні. 2015. URL: http://www.vestnik-econom.mgu.od.ua/journal/2015/12-2015/29.pdf.
4. Чепелевський Ю. Л. Вплив державного регулювання на розвиток містобудівної діяльності. *Молодий вчений*. 2017. № 3. С. 155-159. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2017_3_40
5. Пушко-Цибуляк Є. Теоретичні засади побудови системи державного контролю. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2011. Вип. 1. С. 265-271.
6. Вінник О. М. Господарське право : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. — 2-ге вид., змін. та допов. К. : Правова єдність, 2009. 766 с.
7. Коваль Л. В., Домбровська В. В. Облік в управлінні земельними ресурсами. *Науково-практичний журнал „Економіка та держава"*. 2019. № 5. С. 89-94. URL: http://www.economy.in.ua/?op=1&z=4332&i=17.
8. Латинін М., Юрченко Є. Теоретичні основи державного нагляду у сфері будівництва в Україні. 2012. *Публічне управління: теорія і практика*. 2012. № 2(10) С. 119-124. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-2/doc/4/01.pdf.
9. Постанова КМУ «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України» [Електронний ресурс]. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: https://dabi.gov.ua/pro-dabi/polozhennya-pro-dabi/.
10. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 № 858-IV / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/858-15.
11. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19.06.2003 № 963-IV / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/963-15.
12. Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 № 962-IV / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/962-15.
13. Земельний кодекс України від 25.10.2001. Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/page8.
14. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. 1996. №30. Ст. 141.
15. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 №794-VII / Відом. Верхов. Ради України. 2014. №13. С. 828. Ст. 222.
16. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // Відом. Верхов. Ради України. 2011. №38. С. 1696. Ст. 385.
17. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Відом. Верхов. Ради України. 1999. №20. Ст. 190.
18. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. 1997. №24. Ст. 170.
19. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.11.2011, № 2768-III, ст.343 / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17.
20. Про основні засади державного нагляду

(контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007, № 877-V, ст.389 / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16.
21. Про основи містобудування : Закон України від 16.11.92N 2781-XII (в редакції від 10.06.2017), ст. 24 / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12
22. Борщ Г. А., Вакуленко В. М. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посіб. /[Г. А. Борщ, В. М. Вакуленко, Н. М. Гринчук, Ю. Ф. Дехтяренко, О. С. Ігнатенко, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук, В. В. Юзефович]. К. : 2017. 107 с.
23. Брусенцова Я. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері містобудування. Х. : Фактор, 2016. 72 с. ISBN 978-966-180-687-9
24. Щеглюк С. Просторове планування об'єднаних територіальних громад в умовах другого етапу децентралізації [Електронний ресурс] / С. Щеглюк. Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долішнього. 2019. URL: http://ird.gov.ua/irdp/e20190302.pdf.
25. Системний звіт «Зменшення корупційних ризиків та створення умов для залучення інвестицій в будівництві». 2016. URL: https://boi.org.ua/recommendations/filter/report-9/organisation-21/?pdf=1.
26. Возна О. Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері господарювання: удосконалення законодавчого забезпечення. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 2 (81). С. 121–129.
27. Теліпко В.Е., Панасюк С.А. Науково-практичний коментар Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». К. : Центр учбової літератури, 2011. 400 с.
28. Покатаєв П.С. Регулювання сфери благоустрою населених пунктів: адміністративно-правовий аспект: монографія. Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2019. 430 с.
29. Об утверждении Инструкции об основаниях назначения и порядке технической инвентаризации недвижимого имущества, а также проверки характеристик недвижимого имущества при совершении регистрационных действий : Постановление от 24 марта 2015 г. № 11 / Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь. URL: http://pravo.by/document/?guid =3871&p0=W21529886.
30. Пузирний В., Зливко С. Принципи контролю в адміністративній діяльності органів та установ державної кримінально-виконавчої служби України. *Підприємництво, господарство і право.* 2017. № 8. С. 117–120. URL: http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/8/25.pdf.
31. Про затвердження Порядку та умов обов'язкового державного страхування посадових осіб інспекцій державного архітектурно-будівельного контролю : Постанова від 31 березня 1995 р. № 227 / Кабінет Міністрів України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-95-%D0%BF.
32. Збірник аналітичних матеріалів «Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності». Київ. 2019. 369 с.
33. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; за ред. А. Ф. Мельник. Київ : Знання-Прес, 2003. 343 с. (Вища освіта XXI століття). URL: https://www.pravo.vuzlib.su/book_z811_page_1.html.

Lysenko V. V. Modern trends and priority directions of state and self-governing control in the field of city building activities.

The article deals with the formulation of the problem of finding the main directions and tendencies of regulation of town-planning activity. The definition of term control is given. Particular attention is paid to architectural and construction activities. The basic control principles are distinguished, the main ones are: permanence and efficiency; combination of top check and bottom control; objectivity; publicity; planning; mass; effectiveness; economy; science. The principles of architectural and construction control are highlighted and characterized. The main features of control in the field of architectural and construction activities are outlined. The conceptual and categorical apparatus of the terms state control and self-government control is defined. The key legal documents that influence the state regulation of urban development and the documents that empower self-government to control urban development are outlined. The Land Code of Ukraine is considered - state control over land use and protection is exercised by the central body of executive power, which implements state policy in the sphere of state supervision (control). The principles of state and self-government control are stated. The problems of state control in the field of urban development in Ukraine are systematized and highlighted. All the problems are interconnected and require a systematic approach to solve them. The model of state control of town-planning activity is offered. The purpose of it is to clarify ways of searching for modern trends and priority directions of state control of town-planning activity. The basic powers of local self-government bodies in the sphere of management are highlighted. Priorities, powers and tools at each hierarchical level of local self-government are identified.

The peculiarities of public control realization are considered. Its main problems are highlighted. The legal framework regulating the public control is specified. It is found that the legal framework is imperfect and does not provide for real mechanisms of public participation in decision-making processes in urban planning.

Key words: *state policy, state regulation, state (governmental) control, self-government control, town-planning activity, executive authorities, integrated territorial community, decentralization, local self-government.*

УДК 351:37:005.591.46
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.1.25

К. Д. Діцман
аспірант кафедри публічного управління та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів

ОЦІНЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ СТРАТЕГІЙ ЩОДО ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ: МЕТОДИКИ І ПІДХОДИ

Моніторинг та оцінювання визнані інструментами управління, зокрема й публічного. Реформа децентралізація в Україні надає нові можливості розвитку регіонів, зокрема можливості розробки і реалізації стратегій, програм та проектів розвитку територій. В цих умовах одним із важливих напрямів реформи децентралізації виступає децентралізація системи публічного управління освітою. Тому метою дослідження визначено вивчення й опис на основі аналізу загальнотеоретичних і галузевих досліджень сучасного стану публічного управління освітою існуючих методик і підходів до оцінювання регіональних стратегій щодо децентралізації системи публічного управління освітою. У ході дослідження з'ясовано ознаки успішної стратегії розвитку. Авторкою виявлено й описано на основі аналізу загальнотеоретичних і галузевих досліджень сучасного стану публічного управління освітою існуючі методики і підходи до оцінювання регіональних стратегій щодо децентралізації системи публічного управління освітою. Детально висвітлено алгоритм моніторингу й оцінювання, індикатори досягнення мети та виконання завдань, алгоритм досягнення запланованої соціальної зміни, вимоги до мети, індикатори / показники оцінювання. Акцентовано на слушності доказового підходу в публічному управлінні освітою в умовах децентралізації .

Ключові слова: *алгоритм моніторингу й оцінювання, індикатори досягнення мети та виконання завдань, алгоритм досягнення запланованої соціальної зміни, індикатори / показники оцінювання, доказовий підхід в управлінні.*

Постановка проблеми. Децентралізація в Україні надає нові можливості розвитку регіонів, зокрема можливості розробки і реалізації стратегій розвитку територій. В цих умовах одним із важливих напрямів реформи децентралізації виступає децентралізація системи публічного управління освітою. А тому актуальними є методики і підходи до оцінювання регіональних стратегій щодо децентралізації системи публічного управління освітою .

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковці і практики (А. Горошко, І. Кравчук, О. Красовська, Т. Нарчинська, І. Озимок, О. Павленко, Л. Пильгун, М. Савва, В. Тарнай, О. Щетініна, В. Яцик та ін.) сходяться на думці відносно необхідності стратегій і констатують, що стратегія дає відповіді на ключові проблеми місцевого розвитку; охоплює всі основні аспекти місцевого розвитку; є довгостроковим планом розвитку території; з'єднує всі частини місцевого розвитку в єдине ціле; забезпечує сумісність всіх планів розвитку території; є засобом досягнення кінцевого результату; є результатом аналізу сильних і слабких сторін; завчасно спланованою реакцією території на зміни зовнішнього середовища.

Мета статті – на основі аналізу загальнотеоретичних і галузевих досліджень сучасного стану публічного управління освітою виявити існуючі методики і підходи до оцінювання регіональних стратегій щодо децентралізації системи публічного управління освітою .

Виклад основного матеріалу. Для децентралізація системи публічного управління освітою важливим є розуміння ключових переваг стратегії розвитку в сучасних умовах, а саме: стратегія розвитку виступає суспільно узгодженою програмою розвитку; сприяє згуртуванню мешканців громади; забезпечує прозору конкуренцію за місцеві ресурси; підвищує конкурентоспроможність громади в залученні зовнішніх ресурсів; підкреслює позитивний імідж – фаховість і компетентність; надає перевагу при залученні інвестицій.

Задля успішної реформи децентралізації в Україні для держави і її громадян, а не лише

© Діцман К. Д., 2020

для окремо взятої території (громади), слід ураховувати, що проект регіональної стратегії має розроблятися на період дії Державної стратегії регіонального розвитку України з урахуванням: положень Державної стратегії; стратегій розвитку міст, селищ та сіл, першочергового розвитку депресивних територій, стратегічних пріоритетів розвитку ОТГ та окремих районів відповідного регіону; наявних результатів проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації діючої регіональної стратегії. Розроблення проекту регіональної стратегії починається не пізніше ніж за 15 місяців до завершення строку реалізації чинної.

Стратегія має складатися з таких компонентів: вступ; аналітична частина; SWOT-аналіз; сценарії розвитку; стратегічне бачення на відповідний період; стратегічні цілі, пріоритети розвитку регіону; оперативні цілі, що забезпечать досягнення стратегічних цілей; основні завдання, етапи та механізми їх реалізації; аналіз відповідності положень регіональної стратегії Державній стратегії регіонального розвитку України; система моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональної стратегії, у тому числі індикатори результативності.

Важливою та визначальною компонентою є мета стратегії / програми / проекту, яка має відповідати критеріям SMART (конкретність, вимірюваність, реалістичність та визначеність у часі) та завданням і прогнозованим результатам. Зважаючи на об'єкт цього дослідження − процес децентралізації системи публічного управління освітою, – для нас суттєвим є розуміння *ієрархічної структури*, так званого «дерева робіт»: що є метою для одного рівня виконавців, є завданням(и) для іншого рівня виконавців. Тобто, управління (програмою, проектом тощо) передбачає декомпозицію (дроблення) мети, завдань і результатів проекту на більш дрібні елементи, - до пакетів робіт, які піддаються управлінню [1, слайд 6].

Стосовно *завдань стратегії / програми / проекту*: вони описують передбачуваний результат (підсумок) виконання, піддаються оцінюванню; визначають, які відбудуться зміни в стані проблеми з точки зору стейкхолдерів; викладені ясно і чітко, без зайвих пояснень і посилань. Важливо пам'ятати, що завдання не є методами їх вирішення. Опис методів відповідає на питання «**Як** буде досягнута мета?». Контрольне питання для завдання – «**Що**?», тобто «Що зміниться в результаті вирішення завдання?», «Яким буде результат?». Наприклад, «аналіз регіональної стратегії щодо децентралізації системи публічного управління освітою» − це «Що?», а «Проведення масового соціологічного дослідження регіональної стратегії в аспекті децентралізації системи публічного управління освітою» − це «Як?».

Для нашого дослідження важливим є *моніторинг і оцінювання (МіО).* Під *моніторингом* будемо розуміти систематичний і регулярний процес збору інформації для відслідковування стану виконання планів і перевірки відповідності результатів певним стандартам, поточне визначення результатів діяльності [2; 1]. *Оцінювання* ж визначається як аналітичний інструмент або процедура, призначення якої – вимірювання прямих ефектів, результативності і довгострокових наслідків реалізації державних програм, галузевих політик, програм розвитку, проектів некомерційного сектору, корпоративних програм [там само].

Моніторинг та оцінювання допомагають обґрунтувати в стратегії / програмі / проекті причинно наслідковий зв'язок. Згідно теорії змін алгоритм досягнення запланованої в стратегії соціальної зміни, починаючи з вихідних припущень і закінчуючи довгостроковими завданнями, містить: обґрунтування причинно наслідкового зв'язку між запланованою дією та бажаним результатом; обґрунтування правильності вибору інструментів і методів досягнення бажаних результатів. *Опис методів* повинен бути докладним з використанням кількісних показників, з описом заходів, які будуть проведені під час реалізації стратегії.

Очікувані результати (кількісні, якісні; тимчасові; просторові) та *продукти реалізації стратегії* / програми / проекту *визначаються одночасно* – вони *є досягненнями стратегії* / програми / проекту, саме тим, заради чого стратегія / програма / проект ініціюється. Результати – це такі досягнення, які можна гарантувати після завершення основних запланованих заходів. *Індикаторами / показниками оцінювання* (тобто, ознакою процесу, предмету, явища, стану, яка вимірюється задля оцінювання, стають доказова база змін та доказова база діяльності задля змін [1, слайд 19].

Л. Пильгун *алгоритм моніторингу й оцінювання* представила наочно: індикатор –> джерело інформації –> метод збору інформації –> частота і графік збору інформації –> виконавці –> аналіз інформації –> для кого результати? – фор-

ма звіту -> використання результатів -> бюджет моніторингу [1].

Звернемо увагу на індикатори досягнення мети та виконання завдань. Так у «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 року 55 індикаторів вимірюють 13 результатів Концепції [3]. У центрі уваги системи моніторингу – вимірювання якості та доступності державних та муніципальних послуг.

У ході дослідження з'ясовано ознаки успішної стратегії розвитку. Отже, успішна стратегія створена на основі партнерства і широкої участі; характеризується високим рівнем громадського консенсусу, ефективності і ділового підходу; підготовлена з залученням великої кількості зацікавлених сторін з усіх сфер життєдіяльності суспільства; підготовлена з використанням потужного аналітичного інструментарію; має реалістичну кількість стратегічних цілей (до 5); якість однієї завершеної фази процесу стратегічного планування впливає на успішність наступної фази; існує загальна координація процесу.

Аналіз загальнотеоретичних і галузевих досліджень сучасного стану публічного управління освітою дав змогу виявити існуючі методики оцінювання регіональних стратегій щодо децентралізації системи публічного управління освітою, зокрема методику експертної оцінки системи моніторингу і оцінювання стратегій / програм розвитку областей, міст, громад та методику контрольного отримання адміністративних або соціальних послуг (методики М.В. Савви) [4; 5]. В обох методиках терміни та поняття використовуються у значеннях, запропонованих Українською асоціацією оцінювання (УАО) [2].

Авторка у складі регіональної (Дніпропетровська область) експертної групи мала змогу апробувати зазначені методики в рамках виконання проекту Української асоціації оцінювання політик, програм і проектів «Посилення децентралізації в Україні» (грант National Endowment for Democracy / NED #2017-158).

Перша методика (*експертної оцінки системи моніторингу і оцінювання стратегій / програм розвитку областей, міст, громад*) використовується з метою «оцінити здатність розділу (*стратегії тощо*), що стосується моніторингу і оцінювання…, служити інструментом виявлення створеної у результаті реалізації стратегії / програми цінності та засобом змін у випадку різниці між очікуваними та наявними результатами» [4, с. 1]. Методика спрямована лише на оцінку змісту моніторингу і оцінювання системи / програми, вона не передбачає оцінку виконання стратегії / програми розвитку.

Щодо другої методики, то «(*М)ета контрольного отримання послуг* – виявити проблеми надання послуг з точки зору їх споживача» [5, с. 1]. Експерти УАО «виходять з того, що низька якість послуг, що надаються органами публічної влади, визначена у тому числі недостатнім залученням структур громадянського суспільства в процеси розробки нормативних документів про соціальні і адміністративні послуги, контролю за їх доступністю та якістю» [5, с. 1]. Послуги бюджетних організацій (освітніх, медичних та інших), а також публічні послуги комерційних організацій, наприклад, приватних закладів освіти, входять до переліку послуг для контрольного отримання. Для повноти інформації додамо, що соціальні послуги, що надаються відповідно до Закону України «Про соціальні послуги» та адміністративні послуги, що надаються відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги», також входять до зазначеного переліку послуг для контрольного отримання [5, с. 1].

У результаті дослідження було визнано, що зазначені вище методики дають змогу досягти поставленої мети, а отже, вони є дієвим інструментом для стратегічного планування розвитку, особливо, зважаючи на те, що децентралізація вплинула на широке впровадження стратегічного планування на національному та регіональному рівнях. Потребувалася розробка та актуалізація нормативної бази (правові механізми) **для** стратегічного планування **національного рівня**, зокрема Законів України: «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [6], «Про засади державної регіональної політики» [7], «Про стимулювання розвитку регіонів» [8], «Про державні цільові програми» [9]; Постанови Кабінету Міністрів: «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» [10], **«**Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики» [11], «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 року» [12] та ін. Таким чином, слід визнати, що було закладе-

не підґрунтя для нових можливостей розвитку регіонів.

Для регіонального рівня також було розроблено правові механізми, зокрема *документи, які деталізують особливості стратегічного планування в регіонах:*

– Наказ Мінрегіону України «Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації» [13]. Методика визначає склад та зміст, строки розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації.

– Наказ Мінрегіону України «Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку» [14]. Наказ встановлює форми технічного завдання на інвестиційну програму і проекти регіонального розвитку, які можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку. Також низку інших механізмів та інструментів стимулювання розвитку, зокрема [15; 16; 17].

Вищенаведений перелік правових механізмів ще раз підтверджує той факт, що існує низка систем моніторингу, в центрі уваги яких – нормативно-правові акти, програмні документи. Тому вважаю за необхідне наголосити на думці, що саме слід розуміти під об'єктом моніторингу реформ децентралізації. Ми поділяємо твердження Л. Пильгун, що *головним об'єктом системи моніторингу реформ з децентралізації є результат реформ(и)*.

Науковці (Л. Пильгун, М. Савва) обговорюють не тільки методи, але й підходи до управління регіональними стратегіями / програмами / проектами, зокрема й щодо децентралізації системи публічного управління освітою. Аналізується доцільність послуговування *доказовим підходом* в управлінні регіональними стратегіями в аспекті децентралізації системи публічного управління освітою. Доказовий підхід «має на увазі: обов'язкове обґрунтування рішень, що приймаються на всіх стадіях життєвого циклу стратегії / програми / проекту; використання кращих з доступних доказів для обґрунтування рішень; не передбачає жорсткого пов'язування якості доказів зі способами їх отримання; припускає використання у якості доказів наукових даних, організаційних даних, живого досвіду, цінностей і принципів; враховує можливі відмінності в сприйнятті якості доказів різними зацікавленими сторонами» [1]; враховує, що стратегії і більшість програм, проектів «…містять і прості, і складні, і динамічні компоненти»; «передбачає використання різних доказів для різних компонентів» [там само]; «при виборі обґрунтувань стосовно динамічних компонентів враховує контекст і початкові умови» [там само].

Висновки і пропозиції. Децентралізацію системи публічного управління освітою визнано одним із важливих напрямів реформи децентралізації. Вивчено й описано на основі аналізу загальнотеоретичних і галузевих досліджень сучасного стану публічного управління освітою існуючі методики, зокрема методику експертної оцінки системи моніторингу і оцінювання стратегій / програм розвитку областей, міст, громад та методику контрольного отримання адміністративних або соціальних послуг, а також підходи (зокрема, доказовий) до оцінювання регіональних стратегій щодо децентралізації системи публічного управління освітою. Акцентовано на слушності доказового підходу в публічному управлінні освітою в умовах децентралізації. У ході дослідження з'ясовано також ознаки успішної стратегії розвитку, а саме: вона створена на основі партнерства і широкої участі; характеризується високим рівнем громадського консенсусу, ефективності і ділового підходу; підготовлена з залученням великої кількості зацікавлених сторін з усіх сфер життєдіяльності суспільства; підготовлена з використанням потужного аналітичного інструментарію; має реалістичну кількість стратегічних цілей (до 5); якість однієї завершеної фази процесу стратегічного планування впливає на успішність наступної фази; існує загальна координація процесу.

Детально висвітлено алгоритм моніторингу й оцінювання, індикатори досягнення мети та виконання завдань, алгоритм досягнення запланованої соціальної зміни, вимоги до мети, індикатори / показники оцінювання. Наголошено, що головним об'єктом системи моніторингу реформ з децентралізації є результат реформ (и).

Список використаної літератури:

1. Пильгун Л. В. Моніторинг та оцінювання як інструменти управління. Виступ для початківців – членів Української асоціації оцінювання. Київ. 2017.
2. Глосарій термінів з моніторингу та оцінювання. / Горошко А., Нарчинська Т., Озимок І., Тарнай

В. – 2-е видання. – Київ: ФОП Філімончук М.М., 2016. – 53 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukreval.org/images/publikacii/glossary.pdf; https://drive.google.com/file/d/0B9Ou4hWUY3RoSlJMM0FQak5VVTQ/view
3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. https://www.minregion.gov.ua/legislation/rozporyadzhennya-kabinetu-ministriv-ukrayiny-vid-01-kvitnya-2014-roku-%E2%84%96-333-pro-shvalennya-konczepcziyi-reformuvannya-misczevogo-samovryaduvannya-ta-terytorialnoyi-organizacziyi-vlady-v-ukray/
4. Савва М.В. Методика експертної оцінки системи моніторингу і оцінювання стратегій / програм розвитку областей, міст, громад. УАО. 2017. – 8 с.
5. Савва, М.В. Методика контрольного отримання адміністративних або соціальних послуг. УАО. 2017. – 2 с.
6. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України. Закон України із змінами, внесеними згідно із Законами № 4731-VI від 17.05.2012, ВВР, 2013, № 15, ст.98; № 5463- VI від 16.10.2012, ВВР, 2014, № 4, ст.61. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 2000, № 25, ст.195. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text
7. Про засади державної регіональної політики. Закон України (Відомості Верховної Ради (ВР), 2015, № 13, ст.90). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text
8. Про стимулювання розвитку регіонів. Закон України, ідентифікатор: 2850-15, *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 2005, № 51, ст.548. Текст документа від 02.12.2012 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15#Text
9. Про державні цільові програми. Закон України від 18.03.2004 № 1621- IV (Редакція станом на 24.10.2020) https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15#Text
10. Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів. Постанова Кабінету Міністрів від 11.11.2015 року № 932. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-%D0%BF#Text
11. Про затвердження Порядку та Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики. Постанова Кабінету Міністрів № 856 від 21.10.2015 року. https://www.kmu.gov.ua/npas/248594766
12. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 року. Постанова Кабінету Міністрів
13. Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації. Наказ Мінрегіону України від 31.03.2016 № 79. https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/05/Nakaz-Minregionu-79_31.03.16.pdf
14. Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку. Наказ Мінрегіону України від 24.04.2015 № 80. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0488-15#Text
15. Савва М. Проблемы стратегического планирования в регионах Украины: презентація для семінару-наради «Розвиток регіонів. Інструменти та механізми стимулювання розвитку», 22-23 вересня 2016 року, м. Одеса.
16. Децентралізація та регіональний розвиток 2015-16. Звіт Мінрегіону. http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1507
17. Експертний висновок щодо Порядку і Методики проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики, затверджено Постановою КМУ від 21.10.2015 р. № 856. https://drive.google.com/file/d/0B9Ou4hWUY3RobklrTm9OeXJKdVk/view

Ditsman K. D. Evaluation of regional strategies for decentralizing the public education management system: methods and approaches

Monitoring and evaluation are recognized as management tools, including public ones. The decentralization reform in Ukraine provides new opportunities for regional development, in particular, opportunities for developing and implementing strategies, programs and projects for the development of territories. In these circumstances, one of the important directions of the decentralization reform is the decentralization of the public administration system of education. Therefore, the purpose of the research is to study and describe, based on the analysis of general theoretical and industry studies of the current state of public education management, existing methods and approaches to evaluating regional strategies for decentralizing the public education management system. In the course of the study, the signs of a successful development strategy were identified. The author identifies and describes, based on the analysis of general theoretical and industry studies of the current state of

public education management, existing methods and approaches to evaluating regional strategies for decentralizing the public education management system. The monitoring and evaluation algorithm, indicators for achieving goals and completing tasks, the algorithm for achieving planned social changes, goal requirements, and evaluation indicators are covered in detail. The article focuses on the validity of the evidence-based approach in public education management in the context of decentralization.

Key words: *monitoring and evaluation algorithm, indicators for achieving goals and completing tasks, algorithm for achieving planned social changes, evaluation indicators, evidence-based approach to management.*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.37.07
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.1.26

Н. В. Грабовенко
кандидат педагогічних наук, доцент,
професор кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна Академія управління персоналом

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ

В статті проаналізовано сутність та механізми державного управління якістю загальної середньої освіти. Систематизовано та узагальнено поняття якості загальної середньої освіти як однієї з центральних категорій науки державного управління; визначено її сутність. Розглянуто основні механізми державного управління якістю загальної середньої освіти України як одного з пріоритетних напрямів освітньої політики. Визначено, що управління якістю загальної середньої освіти як соціальний процес конструюється діями державних органів залежно від структурних умов та схем самоорганізації. Зазначено, що механізмами державного управління якістю загальної середньої освіти виступає певна структура системи державного управління якістю загальної середньої освіти із певною сукупністю процесів, закономірностей, з яких і складається система управління як соціальне і суспільно-політичне явище.

Запропоновано авторське визначення механізмів державного управління якістю загальної середньої освіти. Це засоби, практичні заходи, які здійснюють органи управління, задля надання якісної освіти учням, щоб результати їх навчання відповідали критеріям вказаним в державних стандартах.

Зазначено, що сучасний стан державного управління системою освіти характеризується процесом децентралізації. Він полягає в тому, що державні органи розробляють стратегічні напрямки розвитку, а регіональні та місцеві органи вирішують конкретні організаційні, фінансові, кадрові, матеріальні проблеми.

Автором наголошено, що механізми державного управління якістю представляють собою сукупність процесів, процедур та технологій взаємодії суб'єктів державного управління й місцевого самоврядування. Розглянуто деякі механізми управління якістю загальної середньої освіти, а саме: ліцензування, моніторинг освіти, атестація та сертифікація педагогічних працівників, підвищення кваліфікації, інституційний аудит, тощо.

Ключові слова: *державне управління, механізми державного управління, загальна середня освіта, державне управління якістю загальної середньої освіти.*

Постановка проблеми. Питання розвитку загальної середньої освіти є досить актуальною проблемою сьогодення. Пріоритетним завданням державної політики в галузі освіти є забезпечення високої якості освіти, заснованої на фундаментальності знань та розвитку творчих компетентностей учнів відповідно потребам особистості, суспільства й держави, безпеки освітнього процесу та забезпечення здоров'я дітей за умови постійного розвитку професійного потенціалу працівників освіти. При цьому все більш очевидними і актуальними стають механізми, що забезпечують реалізацію нових вимог до якості загальної освіти в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням механізмів державного управління займались такі вчені, як В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Ю.Древаля, В. Князев, В.Кравченко, Н. Нижник, В. Рижих, І. Розпутенко, В. Шамрай, О. Шапоренко та ін.

© Грабовенко Н. В., 2020

Наукові праці у сфері державного управління освітою мають Л. Гаєвська, Д. Дзвінчук, В. Луговий, Т. Лукіна, О. Матвієнко, Л. Паращенко, В. Огаренко, І. Семенець-Орлова, В. Шилова та ін.

Мета статті є визначення комплексу механізмів державного управління якістю загальної середньої освіти.

Виклад основного матеріалу. Сучасний зміст вимог до якості загальної освіти визначається, в першу чергу, споживачами і зацікавленими сторонами освітніх послуг. Споживачами освітніх послуг є учні та їх батьки, а також держава, установи професійної освіти, ринок праці і, при певних умов, бізнес-товариство.

Ключові напрями й принципи розвитку освіти відображені в нормативно-правових документах державної освітньої політики. На думку Д. Дзвінчука, серед них виділяють наступні: рівний доступ до якісної освіти; особлива увага до навчальних результатів; розширення засобів і форм освіти; інформатизація навчання, зміцнення партнерських відносин навчального закладу і педагогів з громадою і соціумом в цілому [1].

Законодавство України про загальну середню освіту складається з Конституції України [2], Закону України "Про освіту"[3], "Про повну загальну середню освіту" [4], інших актів законодавства у сфері освіти і науки та міжнародних договорів України, укладених в установленому законом порядку [5].

Управління якістю загальної середньої освіти як соціальний процес конструюється діями державних органів залежно від структурних умов та схем самоорганізації. Варто наголосити, що у 2020 році було прийнято Закон України "Про повну загальну середню освіту" що дало змогу системі управління якістю загальної середньої освіти відтворювати існуючу структуру і змінюватися під впливом зовнішніх і внутрішніх впливів. Необхідно зазначити, що якість освіти прямо залежить від функціонування державних механізмів.

Розглянемо поняття "механізми державного управління". На думку В. Кравченка це "способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління" [6, с. 421].

Варто наголосити, що якщо йде мова про загальну середню освіту, то під цим терміном ми розуміємо систематизовану та передбачену відповідними державними стандартами сукупність результатів навчання і компетентностей, здобутих особою на рівнях початкової, базової середньої та профільної середньої освіти. Отже, якість загальної середньої освіти – це відповідність результатів навчання, тобто знання, отримані учнем на відповідних рівнях загальної середньої освіти відповідно до критеріїв державних стандартів.

Детально зупинимось на понятті "механізми державного управління в загальній середній освіті". Воно зафіксовано в "Енциклопедичному словнику з державного управління" та визначається як "практичні заходи, засоби за допомогою яких реалізуються державноуправлінський вплив на галузь шкільної освіти. Також виділено такі основні групи цих механізмів, а саме: правові; організаційні, фінансово-економічні; кадрові; соціальні; мотиваційні; матеріально-технічні, інформаційні; управління інноваційним розвитком, управління якістю [6, с. 421].

Механізмами державного управління якістю загальної середньої освіти, також, слід зазначити, виступає певна структура системи державного управління якістю загальної середньої освіти із зазначеною сукупністю процесів, закономірностей, з яких і складається система управління як соціальне і суспільно-політичне явище.

До державних органів із забезпечення якості освіти входять органи виконавчої влади та його територіальні органи, спеціально уповноважені державою органи, які здійснюють зовнішнє оцінювання якості освіти у галузі загальної середньої освіти належить органам управління та установам, установи що здійснюють зовнішнє незалежне оцінювання, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, акредитовані професійні асоціації, інші акредитовані юридичні особи, які самостійно оцінюють якість освіти та освітню діяльність навчальних закладів [4].

Необхідно звернути увагу, що система забезпечення якості у сфері загальної середньої освіти формується відповідно до Закону України "Про освіту" , та містить такі складові:

− внутрішня система забезпечення якості освіти в закладах освіти;

− система зовнішнього забезпечення якості освіти;

− система забезпечення якості в діяльності органів управління та установ, що здійснюють зовнішнє забезпечення якості освіти [3].

Отже, механізми державного управління якістю загальної середньої освіти представляють комплекс процесів, процедур та технологій взаємодії суб'єктів державного управління й місцевого самоврядування. Механізми можемо розділити на два види: зовнішні – що задають порядок діяльності будь-якому об'єкту, та внутрішні.

Зовнішні механізми виконують сполучну функцію між діяльністю державних та громадсько-управлінських структур.

Розглянемо внутрішні механізми якості освіти, вони формуються навчальним закладом і включають механізми забезпечення академічної чесності, порядок виявлення та встановлення фактів її порушення, види відповідальності педагогів і учнів за конкретні порушення академічної чесності. Керівник та інші педагогічні працівники закладу освіти забезпечують дотримання принципів академічної доброчесності згідно своєї компетентності.

Іншим механізмом державного управління якістю загальної середньої освіти є державні стандарти. Вони розроблені та затверджені для відповідних рівнів освіти: для початкової, базової середньої та спеціалізованої середньої освіти, а також містять вимоги до результатів навчання учнів в освітніх секторах. Вони описують загальне навантаження учнів на відповідному рівні повної загальної середньої освіти.

Слід зазначити, що рішення задач ліцензування та акредитації освітніх установ, вдосконалення педагогічного корпусу, організації системи дистанційної освіти є забезпеченням сучасної організації та якістю у сфері загальної середньої освіти.

Варто наголосити освітні установи можуть проводити освітню діяльність на певному рівні загальної середньої освіти на підставі ліцензії. Ліцензія видається спеціальним органом, що ліцензує відповідно до вимог Закону України “Про ліцензування видів господарської діяльності” [7].

Інституційний аудит як механізм державного управління якістю середньої освіти є комплексною зовнішньою перевіркою і оцінку освітніх та управлінських процесів закладу загальної середньої освіти, які повинні забезпечувати його ефективну роботу і забезпечити сталий розвиток. Проводиться аудит не тільки з метою оцінки , а й з визначення рекомендацій задля якості освітньої діяльності навчального закладу. Ці рекомендації пропонуються засновнику установи загальної середньої освіти задля:

− підвищення якості освітньої діяльності та вдосконалення внутрішньої системи забезпечення якості освіти;

− приведення освітніх і управлінських процесів відповідно умовам ліцензування. Це ґрунтується на процедурі проведення інституційного аудиту, яка затверджується центральним органом виконавчої влади в галузі освіти і науки та подається центральним органом виконавчої влади [4; 8].

Зовнішнє незалежне оцінювання є однією з форм оцінювання результатів навчання, здобутих учнями на рівнях базової чи профільної середньої освіти. Результати зовнішнього незалежного оцінювання, можуть використовуватися для зарахування до ліцеїв та інших закладів освіти, що забезпечують здобуття профільної середньої освіти.

Істотний вплив на якість освіти надають педагогічні кадри. Це вплив визначається цілою низкою чинників: рівнем освіти, завантаженістю вчителя, стажем педагогічної діяльності, ступенем мотивації. Завантаженість впливає на якість професійної діяльності, можливість забезпечення індивідуального підходу до учнів, самостійного підвищення кваліфікації.

Задля забезпечення здобуття фахових компетентностей спеціалізованої освіти педагогами, проводиться атестація педагогічних працівників. За її результатами визначається відповідність педагогічного працівника займаній посаді, присвоюється або підтверджується кваліфікаційна категорія та може бути присвоєне педагогічне звання [9].

Якщо мова йде про сертифікацію педагогічних працівників, то вона проводиться з метою виявлення та заохочення педагогічних працівників з високим рівнем педагогічної майстерності, які володіють методиками навчання і новими освітніми технологіями та сприяють їх поширенню.

Слід відмітити, що ресурсне (інформаційне, науково-методичне, матеріально-технічне) забезпечення якісної освіти є провідним інструментом забезпечення якісної освіти сьогодення.

Матеріально-технічне забезпечення пов'язано з наявністю обладнаних кабінетів: фізики, хімії, біології, спортивних і актових залів, оснащенням освітнього процесу лабораторним обладнанням, робототехнікою, засобами інформатизації, забезпеченням доступу до мережі Інтернет, надання доступу до публічних освітніх, наукових та інформаційних

ресурсів, надання електронних підручників та інших мультимедійних навчальних.

Важливо зазначити, що сучасний стан державного управління системою освіти характеризується процесом децентралізації. Він полягає в тому, що державні органи розробляють стратегічні напрямки розвитку, а регіональні та місцеві органи вирішують конкретні організаційні, фінансові, кадрові, матеріальні проблеми. Втім зазначений поділ відповідальності характерний для державних структур управління. З метою демократизації цього процесу поряд з державними створюються громадські органи управління системою освіти. Вони складаються з представників педагогічного, учнівського колективів, батьків та громадськості. Найважливішою ознакою громадського характеру управління системою освіти, крім створення колегіального органу управління, є роздержавлення (створення недержавних навчальних закладів) і диверсифікованість освітніх установ [10].

Також, в якості внутрішнього механізму в державному управлінні діє соціальна інформатизація, що виражається громадською думкою, і активною соціальною позицією громадян. Розглянемо внутрішній механізм, що стосується збору інформації та розвитку ініціативи і соціальної свідомості населення: моніторинг, проведення зборів громадськості, опитування, волонтерські акції, розвиток партнерських відносин і т.д.

Моніторинг як систематичне відстеження процесів або тенденцій з метою своєчасної оцінки ситуації для коригування дій в процесі досягнення мети. Сутність концепції моніторингу полягає в синхронності процесів спостереження, вимірювання, вироблення на цій основі нових знань про стан об'єкта та подальші моделювання, прогнозування та прийняття відповідних управлінських рішення. Освітній моніторинг функціонально пов'язаний з усіма етапами управління, утворюючи з ними замкнутий цикл регулювання [9].

Висновки та пропозиції. Розглянувши механізми державного управління якістю, виділимо, що вони полегшують процедуру оцінки якості загальної середньої освіти. Така оцінка забезпечує зворотній зв'язок, необхідний для прийняття управлінських рішень в цілях сталого функціонування та розвитку системи освіти. Механізми державного управління якістю представляють собою сукупність процесів, процедур та технологій взаємодії суб'єктів державного управління й місцевого самоврядування. Отже, механізми державного управління якістю загальної середньої освіти – це засоби, практичні заходи, які здійснюють органи управління в галузі загальної середньої освіти, задля надання якісної освіти учням, щоб результати їх навчання на відповідних рівнях відповідали критеріям державним стандартів.

Список використаної літератури:

1. Дзвінчук Д. Освіта в історико-філософському вимірі: тенденції розвитку та управління : монографія Київ. 2006. 378 с.
2. Конституція України URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
3. Закон України "Про освіту". URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text
4. Закон України "Про повну загальну середню освіту". URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19#Text
5. Національна доктрина розвитку освіти України. 2004. Ч. 1. С. 5-24.
6. Енциклопедичний словник з державного управління. Київ. 2010. 820 с.
7. Закон України "Про ліцензування видів господарської діяльності" URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text.
8. Семенець-Орлова І. Ціннісні засади державної політики щодо розвитку освіти в Україні. *Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком: XIII наук.-практ. конф. за міжнар. уч., 29 листопада 2019 р.* Дніпро, 2019. С. 530-533.
9. Лукіна Т. Державне управління якістю загальної середньої освіти в Україні. Київ. 2005.
10. Паращенко Л. Державне управління розвитком загальної середньої освіти в Україні: методології, стратегії, механізми: [монографія]. Київ, 2011. 536 с.
11. Матвієнко О. Стратегії розвитку середньої освіти в країнах Європейського Союзу : монографія Київ. 2005. 381 с.

Hrabovenko N. V. Mechanisms of public quality management of general secondary education

The article analyzes the essence and mechanisms of state quality management of general secondary education. The notion of quality of general secondary education as one of the central categories of public administration science is systematized and generalized; its essence is defined. The main mechanisms of state management of the quality of general secondary education in Ukraine as one of the priority areas of educational policy are considered. It is determined that the quality man-

agement of general secondary education as a social process is constructed by the actions of state bodies depending on the structural conditions and schemes of self-organization. It is noted that the mechanisms of public quality management of general secondary education is a certain structure of the public quality management system of general secondary education with a certain set of processes, patterns, which make up the management system as a social and socio-political phenomenon. The author's definition of mechanisms of state management of quality of general secondary education is offered.

These are tools, practical measures taken by government agencies to provide quality education to students so that their learning outcomes meet the criteria specified in state standards. It is noted that the current state of public administration of the education system is characterized by the process of decentralization.

It consists in the fact that state bodies develop strategic directions of development, and regional and local bodies solve concrete organizational, financial, personnel, material problems. The author emphasizes that the mechanisms of public quality management are a set of processes, procedures and technologies of interaction between public administration and local government.

Some mechanisms of quality management of general secondary education are considered, namely: licensing, monitoring of education, attestation and certification of pedagogical workers, advanced training, institutional audit, etc.

Key words: *public administration, mechanisms of public administration, general secondary education, public quality management of general secondary education.*

УДК 351.746.1
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.1.27

А. М. Мурашко
аспірат,
Чернігівський національний технологічний університет

СВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ

У статті зазначається, що світова спільнота все більше приділяє увагу питанням національної безпеки та оборони, пов'язаним з інноваційним розвитком, високою конкуренцією та прагненнями мінімізувати ризик під час криз. Дослідження показало, що впровадження досвіду країн у всьому світі в трансформації сучасної глобальної системи безпеки є найактуальнішим питанням співпраці в системі Україна-світ.

За результатами дослідження визначено, що спираючись світовий досвід, Україні слід сформувати нову ідеологію безпеки, ядром якої є виконання конкретних завдань та ефективне використання енергії для досягнення конкретних результатів для досягнення сталого економічного розвитку у питаннях національної безпеки та оборони, адже вони відбивають сучасний стан у державі як на теоретичному рівні, так і на практиці.

Автором визначено, що відсутність ефективних механізмів державної політики у сфері національної безпеки, що є складовою військової організації країни, негативно позначається на забезпеченні обороноздатності. Тому виникає необхідність забезпечення національної обороноздатності на належному рівні, використовуючи позитивний досвід провідних закордонних лідерів.

Виокремлено, що всі загрози національній безпеці та обороні України за період незалежності надходили з Російської Федерації і мали на меті запобігти примиренню України з ЄС. Росія зробила це навмисно, втративши свій міжнародний імідж, незважаючи на численні жертви та економічні втрати.

Причинами цих загроз були, серед іншого, слабка та непослідовна політика нашої державної влади під час побудови незалежності України, корумпованість політичної еліти та неможливість керувати державою.

Виокремлено, що впровадження системи стратегічного планування та прогнозування країни, реформування всієї системи мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні, створення взаємоузгодженої державної системи інформаційної безпеки та розвитку та прийняття концепції інформаційної безпеки.

Ключові слова: *публічне управління, національна безпека та оборона, інформаційна безпека, світовий досвід, військова агресія, територіальна оборона.*

Актуальність теми. Сьогодні публічне управління та теорія національної безпеки переживають дуже складний період розвитку. Це зумовлено необхідністю переходу від систематичного розуміння неоднорідного накопиченого досвіду та теоретичних явищ публічного управління та безпеки та національної оборони (як внутрішньої, так і міжнародної) до побудови цілісної теорії як теоретичної системи знань у науці. державне управління.

Жодна країна, незалежно від того, наскільки вона економічно розвинена, аж ніяк не застрахована від агресивних дій інших країн чи частин економіки. Тому до першочергових пріоритетів країни належать такі заходи, як забезпечення національної безпеки та оборони.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та прикладні аспекти аналізу світового досвіду формування державної політики у сфері національної безпеки та оборони розглядаються в багатьох дослідженнях українських та зарубіжних учених, зокрема О. Барановського, З. Варналія, В. Гейця, Б. Губського, Я. Жаліла, А. Марущака, Т. Іванової, Г.Новицького, та інших, які присвятили свої праці питанням забезпечення національної безпеки.

Серед зазначених авторами досліджень окреслено теоретичні питання з окремих аспектів міжнародно-правових проблем забезпечення національної безпеки, а також питання співробітництва в рамках окремих міжнародних організацій. Водночас в умовах розвитку

© Мурашко А. М., 2020

сучасного інформаційного суспільства актуальні питання наукових досліджень не втрачають актуальності і сьогодні, оскільки загрози національній безпеці і обороні є динамічними та постійно змінюються.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. На наш погляд, запровадження зарубіжного досвіду здійснення державної політики у сфері національно безпеки та оборони є не лише актуальним для вивчення науковою спільнотою, але і може бути застосований практично.

Однак, через неефективну державну політику у сферах національно безпеки та оборони, відсутність ефективних програм стратегічного планування, наявність проблем, пов'язаних з корупційними діяннями, зниженням активності підрозділів територіальної та відсутністю ефективних методів державного регулювання, саме запровадження світового досвіти забезпечать ефективний розвиток державної політики у сфері національної безпеки та оборони, яка не функціонує належним чином, і в кінцевому результаті не дає бажаного результату.

Мета статті. Головною метою статті є дослідження питання співробітництва в рамках системи Україна – ЄС у сфері національної безпеки та оборони, ґрунтуючись на досвіді європейських країн сформувати нові напрями забезпечення національної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Проблема забезпечення ефективної державної політики у сфері національної безпеки та оборони є дуже серйозною в Україні, оскільки її географічне розташування викликає нездорову увагу. Тому невизначеність національного розвитку, відсутність чіткого стратегічного плану розвитку національної безпеки створює сприятливу основу для встановлення економічної залежності країни. Це стосується, насамперед, України, яка розпочала створення власної системи національної безпеки. Тому основним завданням державних інституцій є визначення основного напрямку національної політики щодо усунення внутрішніх та зовнішніх загроз національній безпеці та обороні України.

Щодо Резолюції Верховної Ради України, прийнятої у березні 2014 року, «Про підтвердження напрямку України на шляху інтеграції до Європейського Союзу та підтвердження пріоритетних заходів у цьому напрямку» буде вивчено досвід окремих країн – членів ЄС, які вже прийняті, саме у напрямку трансформації інститутів національної безпеки та досвід загальноєвропейського співробітництва у цій сфері на транснаціональному рівні.

У рішенні Ради національної безпеки й оборони України від 4 березня 2016 р. «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» зазначається, що нерозв'язаними проблемами в секторі безпеки й оборони залишаються:

− неефективність механізмів запобігання та нейтралізації сучасних загроз національній безпеці України;

− незавершеність процесу побудови ефективної системи управління ресурсами в кризовій ситуації, що загрожує національній безпеці;

− неповна та неефективна співпраця між центральними та місцевими органами влади переважно щодо запобігання та боротьби з тероризмом [1].

Відсутність ефективних механізмів національної політики у сфері національної безпеки та оборони, що є складовою військової організації країни, негативно впливає на забезпечення обороноздатності країни. Ми надамо можливість забезпечити національну обороноздатність на належному рівні, використовуючи позитивний досвід провідних закордонних лідерів.

Головною метою розробки та реалізації європейської концепції національної безпеки на основі співробітництва є нові виклики та загрози (переважно тероризм, організована злочинність, расові та релігійні конфлікти, неконтрольована міграція тощо). Поза національним рівнем це явище стало внутрішньою загрозою для всього ЄС у контексті єдиної Європи. Вирішення цих проблем вимагало нового, особливо невійськового підходу. Водночас існуючі міжнародні організації безпеки (ООН, ОБСЄ, НАТО) виявилися недостатньо адаптованими до сучасної реальності.

Основною пропозицією Пентагону (США) було те, що приватний сектор пожертвує сотні мільйонів доларів на замовлення національної оборони, а реальність інша. Справа в тому, що приватний сектор є меценатом, а не учасником оборонного виробництва. Запропоновані регуляторні зміни дозволили б скоротити виплати за контрактами на оборону на 30% порівняно з чинними стандартами та запровадили суб'єктивні критерії аналізу управління програмами для підрядників [2].

Головне управління оборонної політики Департаменту Великобританії зосереджений на

безпеці іноземних територій. Це 14 територій під юрисдикцією Великобританії [3]. Зауважте, що поряд з територіальними морями, рибальськими зонами та виключними економічними зонами, це важлива зона, яка вимагає оборонної відповідальності з точки зору забезпечення безпеки країни та заморських територій та захисту її громадян та їхнього способу життя. Вважається найважливішим обов'язком урядів та національної оборони щодо підтримки життєво важливих інтересів Сполученого Королівства та підтримки вирішення конфліктів та сприяння стабільності, а також, у разі необхідності, іноземного втручання, включаючи законне примусове використання для захисту іноземних територій та народів.

Особливий напрямок державної політик у Сполученому Королівстві становить захист, охорона і безпека морських територій разом із проведенням інших заходів:

− пошуково-рятувальні роботи;
− гідрографія;
− геодезія;
− картографування;
− подолання наслідків стихійних лих;
− призупинення наркотрафіків з Латинської Америки до Великобританії і Європи через Західну Африку і США.

Виконують таку діяльність здебільшого резервісти, а фінансову відповідальність несуть ті території, на яких розташовані такі сили оборони. Отже, для Великобританії характерні економічні та соціальні механізми державної політики у сфері національної безпеки та оборони.

Питання зв'язку між обороною й територіями актуальне для Франції. Зазначається, що книга з оборони й національної безпеки поклала початок закриттю десятків військових частин (полків, загонів тощо), а місцеві спільноти (міста, округи й регіони) несподівано зіткнулися з багатьма проблемами [4].

Напрям концепції національної безпеки у Франції визначається такими поняттями, як територія, публічність та оборона. Кожен домен має на меті запобігти загрозам, які можуть вплинути на соціальні групи, які населяють домен. Захист територій Франції залежить від національної юрисдикції та ноу-хау. Дослідники підкреслюють, що концепція глобальної оборони іноді асоціюється з чотирма сферами, які беруть участь у плануванні оборонної зони:

– військова оборона та військова поліція;
– цивільна оборона, яка в останні роки стала умовою сталого розвитку;
– економічна розвідка;
– захист культури (застосовується до матеріальної та нематеріальної спадщини).

У Румунії формування саме системи територіальна оборона вважається частиною національної оборонної системи. На цьому етапі необхідно відтворити навчання та забезпечити національні резервні сили, що знайшло відображення в концепції територіальної оборони. Роль територіальної оборони, здається, підтримує та розширює дії активних сил національної оборони шляхом конкретних дій та забезпечує своєчасну та ефективну роботу щодо запобігання та зменшення наслідків незапланованої агресії проти країни. Національні резервні сили Румунії складаються із значних резервних сил та добровольчих резервних сил відповідно до нових та розроблених законів. Їхні місії вирішують широкий спектр традиційних та нових ризиків та загроз, особливо тих, що пов'язані з гібридною та спортивною війною.

Румунія, як і інші держави-члени НАТО, відмовилася від призову на військову службу і прийняла більш гнучку професійну армію, орієнтовану в основному на експедиційні місії, а не на класичні оборонні. Визначаються проблеми, які призвели до складнощів формування дієвого резерву, а саме:

− економічна криза;
− руйнування комунізму;
− ігнорування збройних постачань;
− негативна демографічна тенденція, міграція чоловіків віком від 20 до 40 років у західноєвропейські держави в пошуках роботи [5].

Система територіальної оборони Румунії базується на латентному підході, а не на активному. Це система національної безпеки та оборони, яка повинна зосереджуватися насамперед на захисті території та стримуванні атак ззовні. Територіальна оборона має на меті захист певних стратегічно важливих регіональних цілей, захист цивільного населення, підтримку оперативних сил та протидію нерівним загрозам, властивим гібридній війні.

Польщі Варшавський інститут стратегічних ініціатив здійснив кілька кроків щодо реалізації Програми розвитку оборони Польщі [6]. Основою дослідницької дискусії стала проблема форми військ територіальної оборони та розуміння сил територіальної оборони та територіальної оборони. Дискусія ґрунтувалася на трьох основних компонентах: освіта, обладнання та співпраця. Нарешті, але не менш важли-

вою є взаємодія сил територіальної оборони з третіми сторонами [6].

Близько 10% особового складу підрозділів територіальної оборониН Польщі складають професійні військові (головним чином, офіцери), які перебувають на службі чи у запасі. Натомість, решту становлять резервісти-добровольці, які підписують контракт на проходження служби терміном від 2 до 6 років і отримують призначення до конкретної військової частини. Службу в підрозділах можуть проходити усі придатні за станом здоров'я громадяни – як цивільні особи, так і військові, як чоловіки, так і жінки.

Основними завданнями сил територіальної оборони Польщі є:

• у разі збройного конфлікту – введення бойових дій з регулярними силами для знищення чи стримування потенційних сил противника;

• у мирний час роботи, пов'язані із захистом цивільного населення від стихійних лих, протистояння спеціальним операціям розвідки та кібератакам.

Крім того, підрозділи територіальної оборони Польщі повинні активно співпрацювати з сектором безпеки та оборони, державними органами та муніципалітетами.

Висновки і пропозиції. Впровадження державної політики у сфері національної безпеки та оборони іноземних держав вимагає застосування державних регуляторних механізмів створення системи територіальної оборони, дає можливість виробити підхід до формування та впровадження державних регуляторних механізмів національної оборони України та окремих наукових категорій. Аналізуючи досвід зарубіжних країн, таких як США, Великобританія, Франція, Румунія та Польща, були створені теоретичні засади державного управління національною безпекою та обороно.. Кожна країна застосовує ці механізми відповідно до особливостей своїх територіальних, геополітичних, соціальних та економічних можливостей.

Основними завданнями державної політики у сфері національної безпеки в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду можна виділити:

– ефективне реагування на місцеві загрози;

– запобігання конфліктам та кризам дипломатичними засобами та оптимальне розміщення військ;

– вирішення військових конфліктів у разі їх виникнення;

– надання різних форм підтримки за допомогою загальних засобів (адміністративних, гуманітарна допомога тощо) у після конфліктний період.

Список використаної літератури:

1. Резнікова О.О., Цюкало В. Ю.,. Паливода В. О, Дрьомов С. В., Сьомін С. В. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2015. 58 с.
2. Zur, Ch. (2018). Defense Department's Contracting Regulation Needs Improvement. In U. S. Chamber of Commerce. Retrieved September 06, 2018, from https://www.uschamber.com/series/above-the-fold/defense-department-s-contracting-regulation-needs-improvement.
3. Overseas Territories. The Ministry of Defence's Contribution: Directorate-General Security Policy. Retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/ system/uploads/ attachment_data/file/27626/overseas_territories.pdf [in English].
4. Ginet, P. The link between defense and territories. Retrieved from https:// webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:9UB7On6TT9gJ:https://cel.archivesouvertes.fr/cel-00966048/file/CM%2520Defense-Territories%2520%2528english%2529%2520PG.pdf+&cd=5&hl= ru&ct=clnk&gl= ua
5. Plavitu, D. (2016). Territorial defence as a part of the Romanian National Defence System. Ante Portas. Studia nad bezpieczenstwem, 2(7), 219 – 227. Retrieved from http://cejsh.icm.edu.pl/ cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-cc8c60c8-9635-46cc-a155-acbcb820fbe3/c/AP.VII_.Plavitu.pdf.
6. Skrzypczak, W. (2017). Poland's Territorial Defence Force – Its Role, Significance and Tasks. In Fundacja im. Kazimierza Pulaskiego. Retrieved April 10, 2017, from https://pulaski.pl/ en/polands-territorial-defence-force-its-role-significance-and-tasks/.

Murashko A. M. World trends in the implementation of state policy in the field of national security and defense

The article notes that the world community is increasingly paying attention to issues of national security and defense related to innovative development, high competition and the desire to minimize risk during crises. The study showed that the implementation of the experience of countries around the world in the transformation of the modern global security system is the most pressing issue of cooperation in the Ukraine-world system.

The study shows that based on world experience, Ukraine should form a new ideology of security, the core of which is to perform specific tasks and efficient use of energy to achieve concrete results to achieve sustainable economic development in national security and defense, because they reflect the current state both at the theoretical level and in practice.

The author determined that the lack of effective mechanisms of state policy in the field of national security, which is part of the military organization of the country, has a negative impact on ensuring defense capabilities. Therefore, there is a need to ensure national defense capabilities at the appropriate level, using the positive experience of leading foreign leaders.

It is pointed out that all threats to Ukraine's national security and defense during the period of independence came from the Russian Federation and were aimed at preventing Ukraine's reconciliation with the EU. Russia did so deliberately, losing its international image despite numerous casualties and economic losses.

The reasons for these threats were, among other things, the weak and inconsistent policy of our state government during the construction of Ukraine's independence, the corruption of the political elite and the inability to govern the state.

It is emphasized that the introduction of a system of strategic planning and forecasting of the country, reforming the entire system of mobilization training and mobilization in Ukraine, creating a mutually agreed state system of information security and development and adoption of the concept of information security.

Key words: *public administration, national security and defense, information security, world experience, military aggression, territorial defense.*

УДК 351.862.4: 614.8
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.1.28

Б. Г. Черненко
аспірант
Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту

КОНЦЕПЦІЯ ІННОВАЦІЙНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НАДЗВИЧАЙНИМИ СИТУАЦІЯМИ МЕДИКО-БІОЛОГІЧНОГО ХАРАКТЕРУ

У статті представлено науково-методичний підхід до розробки концепції забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру. Доведена необхідність створювати чітку й ефективну систему громадського контролю реалізації державної політики публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру, дотримання гарантій надання допомоги, а також проведення медико-інструментальних досліджень, наявності необхідних ліків у лікувально-профілактичних установах державної й комунальної форм власності та ін. Тобто контроль повинен здійснюватися знизу і має бути незалежним, що включає участь як представників громадськості, так і пацієнтів і медичних працівників. Розроблена концепція інноваційних трансформацій публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру, яка розрахована на довгострокову перспективу і складається з сукупності розділів і передбачених ними відповідних стратегічних заходів: стратегічні інноваційні трансформації публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру; суспільні інноваційні трансформації системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру; соціально-інституційні інноваційні трансформації; фінансово-економічні інноваційні трансформації; ресурсно-інвестиційні інноваційні трансформації; організаційно-інституційні інноваційні трансформації; структурно-організаційні інноваційні трансформації. Пропонується поширити механізми контролю з боку держави над обов'язковими заходами, спрямованими на публічне управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру, для працівників з боку роботодавців. Перший крок, який держава повинна зробити для цього, – сприяння тому, щоб громадяни працювали легально. Треба створити медичні паспорти для тих, хто працює, в яких прописати права та обов'язки роботодавця і працівника, та жорстко контролювати дотримання зазначених у паспорті вимог. Це допоможе подолати шкідливі для суспільства тенденції. Крім цього, держава повинна стежити за станом здоров'я людей у закритих установах (місцях перебування затриманих і засуджених), боротися з безпритульністю та звертати увагу на стан здоров'я осіб без постійного місця мешкання, мігрантів тощо, враховуючи, що ці категорії населення є загрозою суспільству як неконтрольований чинник розповсюдження особливо небезпечних хвороб.

Ключові слова: *надзвичайні ситуації, управління, концепція, публічне управління, механізм, медико-біологічний.*

Постановка проблеми. Сьогодні, говорячи про якісні зміни в суспільстві, неможливо реалізувати стратегічне управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру без розуміння чіткої концепції інноваційних трансформацій публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру в Україні, спрямованої на реалізацію положень вітчизняного законодавства щодо забезпечення доступної та якісної медичної допомоги кожному громадянинові країни, запровадження нових ефективних механізмів публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру, створення умов для формування в суспільстві ідеології здоров'я нації. Концепція – це новий напрям дій держави і суспільства в цілому, який передбачає якісні зміни публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру з урахуванням суспільно-політичних і соціально-економічних процесів, що відбуваються в Україні. Концепція – це нова національна політика, яка продиктована ідеями демократизації суспільства, інтеграцією України в Європейське співтовариство

© Черненко Б. Г., 2020

і полягає в поєднанні регулювання економічних процесів, породжуваних ринком, і соціальної спрямованості держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання забезпечення публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру відображення у роботах В. Бакуменко, В. Богданович, В. Воротін, В. Гошовська, Н. Грицяк, М. Іжа, В. Князєв, О. Лебединська, В. Ліпкан, П. Надолішній, Н. Нижник, В. Олуйко, Л. Приходченко, І. Розпутенко, Г. Ситник, В. Трощинський та інших.

Мета статті – розробка змісту та структури концепції забезпечення інноваційних трансформацій публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру.

Виклад основного матеріалу. Провідна ідея Концепції – забезпечення державних гарантій громадянам України щодо публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру, організації та надання належної допомоги, запровадження загальнообов'язкового соціального медичного страхування, трансформація публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру із соціально-витратної на соціально-інвестиційну, перехід від екстенсивного до інтенсивного розвитку системи, від галузевого до міжгалузевого підходу щодо публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру.

Концепція спрямована на підвищення рівня здоров'я, поліпшення якості життя і збереження генофонду Українського народу. Вона передбачає стратегічні, суспільно-політичні, соціально-інституційні, фінансово-економічні, ресурсно-інвестиційні та структурно-організаційні інноваційні трансформації публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру.

Отже, на основі узагальнення результатів досліджень [1-2], використання методів системного підходу та стратегічного аналізу щодо публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру, включаючи аналіз легітимної нормативно-правової бази та стратегічних документів, які стосуються розвитку такої системи, а також порівняльного аналізу функціонування різних систем публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру та експертної оцінки опитування фахівців у сфері публічного управління щодо його реформування на сучасному етапі державотворення в Україні пропонується концепція інноваційних трансформацій публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру, яка розрахована на довгострокову перспективу і складається з сукупності розділів і передбачених ними відповідних стратегічних заходів:

I. Стратегічні інноваційні трансформації публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру

1. Запровадження соціально орієнтованої структурно- інноваційної моделі розвитку публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру з урахуванням світового досвіду і власного історичного надбання, а також стану соціально-економічного розвитку країни та національних і територіальних особливостей.

2. Запровадження доктрини інноваційного прориву системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру шляхом структурно-організаційної перебудови та інноваційного розвитку медичної й фармацевтичної галузей в Україні.

3. Формування ефективної методології публічного управління інноваційних процесів у сфері врегулювання надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру. Застосування технології прориву в реалізації державної політики реформування сфери охорони здоров'я як нагального технологічного завдання.

4. Опрацювання плану-проєкту інноваційного розвитку системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру, спрямованого на виконання Концепції.

5. Застосування стратегічного планування в управлінні надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру, а також визначення та реалізація на цій основі пріоритетних цільових програм і створення інституту стратегічних досліджень у такій системі.

6. Забезпечення виконання відповідних інноваційних проєктів з визначенням замовника та виконавця на контрактних умовах з чіткою відповідальністю за отриманий результат.

7. Створення міжгалузевих науково-виробничих інноваційних комплексів як складової частини регіональної міжгалузевої інноваційної інфраструктури з метою концентрації діяльності з наукової розробки, апробації, виробництва та поширення серед споживачів нової конкурентоспроможної продукції, що забезпечує медичну галузь.

8. Створення національного інноваційного науково- виробничого комплексу в охороні здоров'я шляхом кооперації освіти-науки-наукомісткого виробництва. Сприяння співпраці наукових установ з навчальними закладами з метою підготовки нової генерації науковців, які будуть розвивати вітчизняну науково-виробничу галузь у нових умовах глобалізації на відповідному світовому рівні.

9. Створення інноваційної інфраструктури, яка б відповідала ринковим умовам і функціонувала за міжгалузевими принципами. До неї повинні входити спеціалізовані венчурні, консалтингові, інжинірингові фірми, банки, страхові компанії і брокери, лізингові компанії та інші структури інноваційно-інвестиційного комплексу.

10. Формування міжрегіональних і міжгалузевих кластерів для задоволення системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру на конкурентних засадах шляхом поєднання ефективних організаційних і економічних механізмів, маркетингових стратегій у здійсненні провідних вітчизняних розробок у досліджуваній сфері.

11. Створення єдиної організаційної системи боротьби з хворобами на основі Національної комплексної програми, яка буде побудована шляхом узгодження та взаємодії всіх елементів і функціонуватиме як постійно діюча система з чітким моніторингом факторів ризику найбільш поширених соціальних хвороб, з обґрунтуванням і контролем за виконанням кожного етапу і переходом до наступного етапу на основі оцінки соціально-економічної ефективності діяльності системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру.

12. Щорічне визначення ключових проблем галузі та першочергових заходів щодо їх подолання і відповідно до цього внесення змін до державної стратегії інноваційних перетворень системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру на відповідний період. Розробка стратегії на 3-5 років (середньострокова перспектива) та продовження щорічно ще на один рік після прийняття Закону України "Про Державний бюджет". Узгодження цих змін з Бюджетом на наступний рік відповідно до Закону України "Про Державний бюджет".

II. Суспільні інноваційні трансформації системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру:

1. Формування системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру залежно від суспільних цінностей, тобто всеохоплюваності та суспільної відповідальності, солідарності та справедливості.

2. Визнання особливим стратегічним пріоритетом України гармонійний розвиток людського потенціалу та забезпечення високого пріоритету здоров'я в системі соціальних цінностей суспільства. Сприяння підвищенню уваги до власного здоров'я з боку людини.

3. Визнання того, що охорона здоров'я – це суспільне благо, а не сфера послуг. Сприяння поширенню цього сприйняття серед громадськості та здійсненню відповідних забезпечуючих, контролюючих і охороноздоровчих заходів.

4. Формування в суспільстві ідеології суспільного здоров'я, тобто здійснення заходів щодо трансформації індивідуалістичної ідеології здорового способу життя в ідеологію суспільного здоров'я і відповідальності кожного перед суспільством.

5. Запровадження багаторівневого підходу до формування та забезпечення суспільного здоров'я, починаючи з індивідуального здоров'я і закінчуючи здоров'ям громадян країни загалом.

6. Подолання асиметрії інформації серед споживачів у системі публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру. Поширення інформації про стан проблем через засоби масової інформації, спеціалізовані видання, громадськість, здійснення комплексних суспільних і дієвих санітарно-просвітницьких заходів, орієнтованих на поліпшення суспільного здоров'я, базуючись на визначенні сукупності факторів ризику найбільш загрозливих надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру.

7. Розробка і впровадження заходів із своєчасного та вичерпного забезпечення населення інформацією про цілі і зміст трансформацій, а також про можливості системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру в наданні громадянам відповідної медичної допомоги на всіх рівнях у межах єдиного медичного простору надання медичної допомоги.

III. Соціально-інституційні інноваційні трансформації

1. Створення системи ефективного законодавства в публічному управлінні надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру.

Внесення змін до чинних, а також прийняття нових законів і нормативно-правових актів з метою узгодження зобов'язань держави з її можливостями та потребами громадян.

2. Визначення і формулювання концептуальних засад забезпечення державних гарантій громадянам України із зихисту від надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру, організації та надання медичної допомоги, запровадження загальнообов'язкового соціального медичного страхування.

3. Поетапне впровадження повноцінної системи загальнообов'язкового державного медичного страхування.

4. Запровадження Кодексу законів про охорону здоров'я.

5. Приведення національного законодавства щодо публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру у відповідність до законодавства ЄС шляхом забезпечення еволюційного переходу до нових форм і методів публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру, врахування потреб входження країни в міжнародну спільноту як з питань надзвичайних ситуацій, так і з захисту прав людини.

6. Створення національної системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру шляхом законодавчого затвердження системи правового захисту медичних працівників і пацієнтів.

7. Підвищення відповідальності органів виконавчої влади і керівників галузі за стан системи управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру.

8. Розширення співпраці України з міжнародними впливовими урядовими та неурядовими організаціями зі сприяння розвитку публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру.

IV. Фінансово-економічні інноваційні трансформації

1. Розробка та впровадження нової бюджетно-страхової моделі фінансування галузі охорони здоров'я, орієнтованої на реальні потреби громадян і створення прозорих фінансово-економічних механізмів цільового накопичення й адресного використання коштів, необхідних для реалізації в повному обсязі конституційних прав громадян на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування.

2. Упровадження багатоканальної системи фінансування галузі з поділом її на три сектори – державний, суспільно-солідарний та приватний.

3. Поступове збільшення державних інвестицій у систему публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру до рівня, що існує в розвинених країнах світу, за рахунок бюджетного фінансування.

4. Спрощення системи збору та використання коштів шляхом інтегрування фондів соціального страхування. Створення єдиного державного соціального фонду з передбаченням цільової частки єдиного загального збору на обов'язкове соціальне медичне страхування. Введення обов'язкових платежів роботодавців за працюючих громадян на соціальне медичне страхування, а також залучення коштів пенсійного фонду та фонду безробіття для соціального медичного страхування пенсіонерів і безробітних.

5. Раціональне використання державних коштів на ліквідацію надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру. З цією метою слід постійно контролювати затвердження та поетапну реалізацію державних програм з урахуванням їх соціально-економічної ефективності.

6. Побудова системи фінансування заходів із ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру та їх профілактики шляхом поєднання принципів централізації і децентралізації, а не перерозподілу акцентів у бік того або іншого принципу, що може порушити функціонування системи в одному разі в частині втрати загального контролю за використанням коштів, а в іншому – у частині нецільового використання цих коштів.

7. Чітке нормативне визначення та розмежування функцій між тим, хто надає відповідну допомогу (лікувальним закладом), і платником за її надання (місцевим органом влади) на відповідному рівні шляхом запровадження контрактних відносин.

8. Запровадження нових сучасних методик фінансування заходів із ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру на різних рівнях (бюджет, подушне фінансування, фінансування відповідно до клініко-статистичних груп).

9. Формування умов для залучення фінансових та інших інвестицій з наданням за це преференцій з боку держави у вигляді податкових пільг. Передбачення спрямування вільних накопичувальних коштів страхових компаній,

що працюють на ринку медичного страхування, у розвиток вітчизняного медичного та фармацевтичного сектора з метою забезпечення їх обігу в системі публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру.

10. Запровадження ренти за порушення здоров'я для виробників і підприємців, які використовують або виробляють шкідливі для здоров'я людей речовини.

11. Здійснення державної підтримки інноваційної діяльності в системі публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру за рахунок централізованих державних фінансових ресурсів шляхом відродження системи загальнодержавних, галузевих і регіональних інноваційних фондів.

V. Ресурсно-інвестиційні інноваційні трансформації

1. Запровадження дієвої системи медичного і лікарського забезпечення галузі з наданням пріоритетів новим оригінальним (брендовим) та якісним генеричним та життєво необхідним лікарським препаратам. Підтримка власних наукових досліджень, спрямованих на якісні зміни та імпортозаміщення в медичній та фармацевтичній галузях.

2. Формування Національного переліку основних лікарських засобів для забезпечення населення згідно з відповідними державними гарантіями.

3. Створення належних умов для динамічного розвитку дієвого вітчизняного науково-виробничого сектора в охороні здоров'я із залученням світового досвіду та інвестицій, а також для плідного співробітництва та інтеграції з провідними міжнародними корпораціями, які працюють на медичному і фармацевтичному ринку, створюючи при цьому інноваційну продукцію для забезпечення якісної складової в задоволенні потреб громадян.

4. Запровадження протекціоністських регуляторних заходів із захисту та підвищення конкурентоспроможності національних розробників і виробників ліків, медичного устаткування. Вважати національними виробниками тільки тих, які діють у відповідному правовому полі та виробляють стратегічно важливу для України конкурентоспроможну і сертифіковану за міжнародними стандартами продукцію.

5. Поліпшення якісної сторони функціонування системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру шляхом модернізації матеріально-технічної бази. Технічне переоснащення вітчизняних промислових виробництв лікарських засобів і медичного устаткування.

6. Удосконалення системи ресурсозабезпечення системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру переважно за рахунок власних перспективних розробок шляхом запровадження лізингових відносин і контролю за використанням бюджетних коштів на відповідні ресурси. Створення державної та регіональних медичних лізингових компаній.

7. Розробка нових технологій та стандартів забезпечення лікувально-профілактичних закладів медичним устаткуванням, лікарськими засобами та виробами медичного призначення.

8. Перегляд і затвердження табелів оснащення медичних закладів усіх рівнів надання медичної допомоги медичним обладнанням з наданням переваги вітчизняному і з урахуванням сучасних технологій в охороні здоров'я відповідно до цих табелів.

9. Поширення державного замовлення на медичне устаткування, лікарські та інші медичні та діагностичні засоби. Запровадження реверсних аукціонів для закупівлі лікарських препаратів на тендерній основі.

10. Запровадження формулярної системи лікарського забезпечення закладів охорони здоров'я як якісно нового підходу до вирішення проблеми раціонального використання ліків, що повинен стати елементом державної політики публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру.

11. Побудова нової системи та порядку забезпечення пацієнтів і громадян лікарськими засобами та виробами медичного призначення згідно з програмою загальнообов'язкового соціального медичного страхування шляхом створення формулярних комітетів у лікувальних закладах і відділів забезпечення в аптечних закладах.

VI. Організаційно-інституційні інноваційні трансформації

1. Формування інформаційно-методологічної доктрини розвитку публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру. Створення Єдиного інформаційного поля в рамках Концепції державної політики інформатизації публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру України. Реалізація переходу до загальноприйнятих у міжнародній практиці методів

збирання, опрацювання, аналізу та поширення науково-медичної та медико-статистичної інформації.

2. Створення інституту нових медико-біологічних технологій. Забезпечення впровадження нових медичних технологій в усі ланки лікувально-діагностичного процесу.

3. Перехід до домінуючих принципів доказової медицини в організації лікувального процесу. Упровадження мета-аналізу до порівняльної оцінки досліджень і визначення найбільш оптимальних та обґрунтованих засобів й інструментів забезпечення лікувального і діагностичного процесу в ліквідації надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру. Створення центрів доказової медицини та медичної стандартизації.

4. Формування дієвої системи стандартизації надання медичної допомоги шляхом упровадження єдиної системи державних соціальних стандартів та нормативів, а також чіткого визначення стандартів ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру з метою переходу від декларативних до реально існуючих державних соціальних гарантій у системі публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру.

5. Формування базового пакету надання медичної допомоги в державних і комунальних закладах охорони здоров'я для забезпечення загальнодоступного соціально гарантованого рівня ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру.

6. Створення дієвої системи якості надання медичної допомоги, яка б відповідала загальноприйнятим міжнародним нормам з урахуванням спеціальних показників якості.

7. Визначення чітких критеріїв ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру залежно від показників стану хворого, часових характеристик, інших критеріїв, які визначають завершення процесу надання належної медичної допомоги й можливість отримувати в перспективі медичні послуги, за умови коли стан хворого не загрожує життю.

8. Здійснення безперервної системи атестації фахівців медичної та фармацевтичної галузей із залученням відповідних громадських професійних організацій. Удосконалення дозвільної системи в публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру і фармацевтичному виробництві та створення реальних умов для функціонування такої системи.

9. Запровадження єдиної системи підготовки управлінських кадрів для публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру з чітким розподілом на фахівців у публічному управлінні та менеджерів для роботи в медичних закладах недержавної форми власності. Створення Асоціації професійних управлінців у сфері публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру.

10. Удосконалення системи підготовки та перепідготовки медичних, наукових і викладацьких кадрів з урахуванням потреб публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру та міжнародних норм. Запровадження інтегрованої системи уніфікованого контролю за якістю підготовки фахівців для системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру шляхом розробки нових освітньо-кваліфікаційних характеристик.

VII. Структурно-організаційні інноваційні трансформації

1. Забезпечення координації діяльності всіх ланок системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру шляхом об'єднання структурних елементів системи, що забезпечують потреби населення в отриманні якісної медичної допомоги і медичних послуг в єдиному медичному просторі.

2. Чітке розмежування первинного, вторинного і третинного рівнів надання медичної допомоги для підвищення її ефективності, більш раціонального розподілу коштів і оптимального використання матеріальних ресурсів для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру.

3. Перегляд міжрівневої деформованості ліквідації наслідків виникнення надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру з одночасним недопущенням занепаду розвитку високоспеціалізованої медичної допомоги через розвиток первинної медико-санітарної допомоги, що може порушити цілісність системи і призвести до диспропорцій, які обов'язково позначаться на показниках якості.

4. Реорганізація амбулаторно-поліклінічного і стаціонарного сектора надання медичної допомоги з розширенням мережі денних стаціонарів та стаціонарів однієї доби або короткочасного перебування.

5. Створення пересувних клініко-діагностичних центрів і центрів спеціалізованої медичної допомоги за територіальним принципом для

забезпечення складних видів діагностики і лікування на всіх рівнях надання медичної допомоги.

6. Формування регульованого ринку медичних послуг, сприяння діяльності закладів охорони здоров'я всіх форм власності, створення умов для задоволення потреб населення в медичних послугах.

7. Створення мережі реабілітаційних центрів різної, переважно приватної форми власності для надання якісних медичних і парамедичних послуг та медико-профілактичних заходів [3-4].

Ключовою ідеєю концепції є створення ефективної системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру, шляхом формування взаємовідповідального міжсистемного об'єднання, на основі поєднання зусиль держави, підприємницьких кіл, громадськості, метою якого є збереження і зміцнення здоров'я громадян України, основане на спільному соціальному партнерстві та спільній соціальній відповідальності.

Залучення до вирішення питань публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру громадян трьох рівноправних та взаємовідповідальних суб'єктів в особі держави, громадськості і бізнесу, що можна вважати інноваційним підходом у напрямку розвитку вітчизняної системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру, потребує здійснення загальної оцінки суспільної ефективності управління охороною здоров'я [5-6]. Виходячи з цього, під суспільною ефективністю публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру слід розуміти ефективність діяльності виконавчих органів управління охороною здоров'я, громадських організацій і соціально відповідальних підприємницьких кіл у напрямку збереження та зміцнення здоров'я громадян.

Висновки. Отже, до основних загальних показників суспільної ефективності функціонування системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру треба віднести: збільшення тривалості життя; збільшення народжуваності; зменшення захворюваності населення; ступінь захищеності населення у сфері охорони здоров'я; ступінь реалізації прав пацієнтів. Таким чином, комплексний інноваційний механізм публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру в умовах формування інвестиційної моделі передбачає сукупність взаємообумовлених та цілеспрямованих засобів і способів досягнення загальної цілі системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру – створення ефективної моделі забезпечення суспільного здоров'я на основі поєднання політичного, економічного, соціального та правового механізмів з проривними технологіями їх застосування.

Список використаної літератури:

1. Войтович Р.В. Механізми подолання глобалізаційних викликів суспільного розвитку України. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2011. № 2. С. 90–98.
2. Любінський А. Сучасний стан та перспективи модернізації системи цивільного захисту України URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_43/fail/15.pdf
3. Мельниченко О.А. Механізми державного управління надзвичайними ситуаціями: сутність та складові. Державне будівництво. 2014. № 14. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2014-1/doc/2/04. pdf. .
4. Труш О. Механізми реалізації державної політики в сфері цивільного захисту. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-4/doc/5/01.pdf
5. Федорчак В.В. Державне управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій : монографія. Харків : НУЦЗУ, 2018. 305 с.
6. Бєлоусов А. В. Наукові підходи до визначення ризику надзвичайних ситуацій як об'єкту управління. Наукові розвідки з державного та муніципального управління. 2015. № 1. С. 224-235.

Chernenko B. G. Concept of innovative transformations of public management of medical and biological natural emergencies

The article presents a scientific and methodological approach to the development of the concept of providing innovative transformations of public management of emergencies of medical and biological nature. The need to create a clear and effective system of public control over the implementation of state policy of public emergency management of medical and biological nature, compliance with guarantees of assistance, as well as medical and instrumental research, availability of necessary drugs in treatment and prevention facilities of state and municipal ownership, etc. That is, control should be carried out from below and should be independent, involving both members of the public and patients and health professionals. The concept of innovative transformations of public manage-

ment of medical and biological emergencies has been developed, which is designed for the long term and consists of a set of sections and relevant strategic measures: strategic innovative transformations of public management of medical and biological emergencies; social innovative transformations of the system of public emergency management of medical and biological nature; social and institutional innovation transformations; financial and economic innovation transformations; resource and investment innovation transformations; organizational and institutional innovation transformations; structural and organizational innovation transformations. It is proposed to expand the mechanisms of state control over mandatory measures aimed at public management of medical and biological emergencies for employees by employers. The first step the state must take to do this is to help citizens work legally. It is necessary to create medical passports for those who work, which prescribe the rights and responsibilities of the employer and the employee, and strictly monitor compliance with the requirements specified in the passport. This will help to overcome harmful trends in society. In addition, the state should monitor the health of people in closed institutions (places of detention and convicts), combat homelessness and pay attention to the health of people without permanent residence, migrants, etc., given that these categories of the population are threat to society as an uncontrolled factor in the spread of particularly dangerous diseases.

Key words: *emergencies, management, concept, public administration, mechanism, medical-biological.*